

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Pinja Rissanen

**TULOSOHJAUksen SUHDE
TUOMIOISTUINTEN RIIPPUMATTOMUUTEEN**

Pro gradu – tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2014

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

RISSANEN, PINJA: Tulosohjauksen suhde tuomioistuinten riippumattomuuteen

Pro gradu –tutkielma, X + 78 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2014

Tämä tutkielma on luonteeltaan oikeusdogmaattinen tutkimus, joka sijoittuu valtiosääntöoikeuden alalle. Tutkielman tarkoituksena on selvittää tuomioistuinlaitoksen tulosohjausjärjestelmää ja sen suhdetta tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen keskinäistä suhdetta. Suomen perustuslaissa turvataan tuomioistuimille itsenäinen ja riippumaton asema, joka asettaa vaatimuksia myös tuomioistuinten hallinnon järjestämiselle. Tuomioistuinlaitos on siirtynyt tulosohjaukseen 1990-luvun puolivälissä. Tulosohjausjärjestelmän käyttöönotto ja sen kehittäminen on ollut pitkä kehitysprosessi, joka jatkuu edelleen. Tulosohjauksen suhde tuomioistuinten riippumattomuuteen on ajankohtainen tutkimusaihe, sillä julkisen sektorin kiristynyt taloustilanne vaikuttaa myös tuomioistuinlaitoksen toimintaan ja tulosohjaamiseen.

Tutkimuksessa syvennyttään tuomioistuinten asemaa koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin periaatteisiin, kuten oikeusvaltioperiaatteen ja riippumattomuuden käsitteisiin. Tuomioistuinlaitoksen rakenteellisen riippumattomuuden vuoksi on pidetty ongelmallisenä sitä, että tuomioistuimiin sovelletaan samaa tulosohjausjärjestelmää kuin ministeriöiden alaisiin hallintovirastoihin.

Johtopäätöksinä voidaan todeta, että tuomioistuinten riippumattomuuden ydinsisällöksi näyttäisi jäävän yhtäältä se, että yksittäisten asioiden ratkaisemiseen ei voida puuttua ja toisaalta se, että tuomioistuinlaitokselle on tarjottava resurssit, joilla se pysyy toimintakykyisenä. Tulosohjauksen kehittämisessä tulisi huomioida ja varmistaa, että tulosohjauskäytännöt ovat sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa.

Tutkimustuloksista ilmenee, että tuomioistuinten riippumattomuuden ja tulosohjauksen välisen suhteen voidaan katsoa olevan joustava. Tuomioistuinlaitokselta voidaan odottaa tuloksellista ja tehokasta toimintaa, mutta tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellisen aseman vuoksi sitä ei voida rinnastaa suoraan muuhun valtionhallintoon. Tuomioistuinlaitoksen tulosohjaaminen voidaan nähdä tehokkaana tapana tehostaa tuomioistuinten toimintaa, mutta se tulee tehdä erityistä varovaisuutta noudattaen ja tuomioistuinten riippumattomuusvaatimus huomioiden.

Avainsanat: (asiasanat)

Tuomioistuin, tulosohjaus, riippumattomuus, vallan kolmijako, tuomiovalta

SISÄLLYS

LÄHTEET	I
LYHENTEET	X
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajausta	5
1.3 Aikaisemmat tutkimukset.....	6
1.4 Tutkimusmetodi ja oikeuslähteet	8
1.5 Tutkimuksen rakenne	9
2 TUOMIOISTUINTEN ASEMAA KOSKEVAT	
VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISET PERIAATTEET	10
2.1 Tuomioistuinten asema yhteiskunnassa	10
2.2 Oikeusvaltioperiaate.....	13
2.3 Oikeusvaltion tunnusmerkit	15
2.4 Valtiollisten tehtävien jako	18
2.4.1 Vallan kolmijako-oppi ja kansan suvereniteettioppi	18
2.4.2 Vallanjakoperiaate Suomessa	20
2.4.3 Tuomiovalta.....	21
2.4.4 Tuomiovallan suhde lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan	24
2.5 Tuomioistuinten riippumattomuus	27
2.5.1 Tuomioistuinten riippumattomuuden ulottuvuudet	27
2.5.2 Perustuslain takaama tuomioistuinten riippumattomuus	31
2.5.3 Riippumattomuuden merkitys oikeusturvan toteutumisessa	32
2.5.4 Tuomioistuinten riippumattomuus kansainvälisessä oikeudessa.....	34
3 TUOMIOISTUINTEN TULOSOHJAUS	38
3.1 Tulosohtauksen tausta ja tavoitteet	38
3.2 Tulosohtausjärjestelmää ohjaavat säädökset ja määräykset.....	40
3.3 Talousarviolainsäädännön uudistuksen vaikutukset tulosohtaukseen	44
3.4 Tulosneuvottelut ja tulossopimusten sisältö.....	45
3.5 Tulostavoitteet.....	47
3.5.1 Tulostavoitteiden asettaminen	47

3.5.2	Tuloksellisuus	49
3.5.3	Määrälliset tavoitteet	52
3.5.4	Laatutavoitteet	54
3.5.5	Tulostavoitteiden toteutumisen arviointi	57
4	TULOSOHJAUKSEN NYKYTILAN ARVIOINTIA TUOMIOISTUINTEN RIIPPUMATTOMUUDEN NÄKÖKULMASTA	60
4.1	Tulosohjauksen valtiosääntöoikeudelliset rajat.....	60
4.2	Tulokulttuurin ja oikeusvaltiokulttuurin välinen jännite	62
4.3	Tulosohjauksen oikeudellinen merkitys tuomioistuimissa	64
4.4	Tulosohjaus tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden näkökulmasta	66
4.5	Tulosohjaus tuomioistuinten ulkoisen riippumattomuuden näkökulmasta.....	68
4.6	Oikeusministeriö tulosohjaajana	70
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	74

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis: Asiantuntija-arvio lainkäytön laatuhankkeista – Esimerkkinä Rovaniemen hovioikeuspiirin laatuhanke. Tampere 2002.

Aarnio, Aulis: Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo: Oikeusvaltio, s. 1-12. Vantaa 2002.

Etelälahti, Pekka – Kiviniemi, Markku – Strömberg, Erik – Vehkamäki, Pirjo: Valtionhallinnon perusteet. Helsinki 2008.

Hallberg, Pekka: The rule of law. Helsinki 2004.

Hallberg, Pekka: Korkein hallinto-oikeus oikeusvaltiota rakentamassa. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta, s. 18-35. Keuruu 2008.

Hidén, Mikael: Tuomarin riippumattomuus, etiikka ja kurinpito. Suomen tuomariliiton v. 2000 järjestämien 12. tuomaripäivien pöytäkirja, s. 56-70. Helsinki 2001.

Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. 6. uud. painos. Helsinki 1994.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteelliseen metodologiaan. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjalainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uud. painos. Tampere 2008.

Husa, Jaakko – Pohjalainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. 4. uud. painos. Viro 2014.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. 3. uud. painos. Jyväskylä 2003.

Jyränki, Antero: Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo: Oikeusvaltio, s. 13-26. Vantaa 2002.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

Kallio, Kirsi-Mari: ”Ketä kiinnostaa tuottaa tutkintoja ja julkaisuja liukuhihnaperiaatteella...?” – Suoritusmittauksen vaikutukset tulosohtajattujen yliopistojen tutkimus- ja opetushenkilökunnan työhön. Turku 2014.

Kekkonen, Jukka: Johdatus kontekstuaaliseen oikeushistoriaan. Helsinki 2002.

Kivelä, Juhani: Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka? Tampere 2010.

Koillinen, Mikael: Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Sastamala 2012.

Korkein oikeus: Sopiiko tulosohtausjärjestelmä tuomioistuimiin? Lakimiesuutiset 1/1997, s. 9. (KKO 1997)

Koskelo, Pauliine: Domstolsväsendets utmaningar från ett finländskt perspektiv. Teoksessa Svea Hovrätt 400 år, s. 289-302. Tukholma 2014.

Liljeroos, Heikki: Tuomioistuinpalveluiden laatu ja saatavuus. Defensor Legis 4/1999, s. 612-622.

Lumijärvi, Ismo – Salo, Sari: Valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Vaasa 1996.

Meklin, Pentti: Valtiontalouden perusteet. 4. uud. painos. Helsinki 2002.

Myrsky, Matti: Tulosohtaus julkisella sektorilla – mistä olikaan kysymys? Lakimies 2/2013, s. 276-287.

Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa. Vammala 2004.

Nikula, Paavo: Tuomareiden nimityslaki ja tuomareiden riippumattomuus. Lakimies 7-8/2000, s. 1106-1111.

Oikarinen, Esko – Nenonen, Erkki – Wagner-Prenner, Marianne – Gyldeén, Hannu – Teivaanmäki, Kaisa: Rovaniemen hovioikeuden laadunarviointijärjestelmä. Rovaniemi 2013.

Ojanen, Tuomas: Tuomioistuimet - suomalaisen valtiosääntöoikeuden sokea piste? Teoksessa Matti Wiberg: Perustuslakihaasteet, s. 95-117. Helsinki 2010.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmis-oikeussopimus. 5. uud. painos. Liettua 2012.

Pitkäranta, Ann-Mari: Tuomioistuinvirasto – tehokkaan ja riippumattoman tuomioistuintyön edellytys vai riippumattomuuden sumuverhoa? Teoksessa Iura novit curia - Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta, s. 121-142. Porvoo 2013.

Rissanen Kirsti: Domstolarnas oberoende gentemot förvaltningen. Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 4-5/2005, s. 622-642.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Jyväskylä 2000.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2. uud. painos. Hämeenlinna 2011.

Sevón, Leif: Tuomioistuimet ja oikeuspolitiikka. Oikeus 2005 (34); 3, s. 298-302.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Syrjänen, Olavi: Hallinto uudistui – muuttuuko harkinta? Teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta, s. 309-316. Helsinki 1998.

Taipale, Pekka: Tuloksellisuuden arviointi tulosohjauksen perustana. Teoksessa Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa. Puheenvuoroja johtamisesta, organisaatiosta ja budjetoinnista. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1990.

Tapanila, Antti: Tuomarin esteellisyys. Jyväskylä 2007.

Tolonen, Juha: Mietteitä Antero Jyrängin kirjasta valta ja vapaus. Oikeus 2/2006, s. 305-315.

Tolonen, Juha: Oikeusvaltio ja oikeustiede. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo: Oikeusvaltio, s. 27-38. Vantaa 2002.

Tuori, Kaarlo: Domstolarnas och domarnas oavhängighet. Tidsrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1996, no. 132, s. 492-501.

Tuori, Kaarlo: Markkinaohjaus uhka demokratialle ja oikeusturvalle. Teoksessa Tuntematon valtionhallinto – miehet kertovat, s.27-36. Jyväskylä 1994.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia. Mänttä 1990.

Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s. 915-943.

Tuori, Kaarlo: Vallanjako –vaiettu oppi. Lakimies 7-8/2005, s. 1021-1049.

Virolainen, Jyrki: Lainkäyttö. Jyväskylä 1995.

Virolainen, Jyrki: KKO:n rooli lainvalmistelussa ja –säädannössä. Oikeus 2/2003, s. 208-2011.

Virolainen, Jyrki & Pölönen, Pasi: Rikosprosessin osalliset, rikosprosessioikeus II. Porvoo 2004.

Virallislähteet

Asetus valtion talousarviosta 1243/1992

Hallintolainkäyttölaki 586/1996

Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. (VM 21/2012)

Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja tulosjohtaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 125/2006. Helsinki 2006. (VTT 125/2006)

Laki valtion talousarviosta 423/1988

Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa. Tuomioistuinten tulosohjausryhmän mietintö 17.12.1998. Oikeusministeriö. Helsinki 1999. (Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 1999)

Ministeriö tulosohjaajana. Valtiovarainministeriön työryhmä. Helsinki 1990.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2025. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013. Helsinki 2013. (OM 16/2013)

Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä 110/2012.

Oikeusministeriö ja oikeusvaltion toimintaedellytykset. Oikeusministeriön toimintastrategia vuosille 2011-2016. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 82/2010. (OM 82/2010)

Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet. Valtiovarainministeriön budjettiosaston työryhmän muistioita 2/2003. Helsinki 2003. (VM 2/2003)

Sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (2008/C 115/01)

Suomen hallitusmuoto 94/1919

Suomen perustuslaki 731/1999

Tulosohjauksen terävöittäminen. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston työryhmämuistioita 9/2003. Helsinki 2003. (VM 9/2003)

Tulosvastuun haaste. Selvitys ministeriöiden tulosohjausotteesta. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Helsinki 2001.

Tuomioistuimet 2000-luvulle. Oikeusministeriön kehitysyksikön perusselvitys. Helsinki 1998.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteanmietintö 2003:3. Helsinki 2003. (KM 2003:3)

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys. Oikeusministeriön lausuntoja 2009:3. Helsinki 2009. (OM 2009:3)

Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:17. Helsinki 2006. (OM 2006:17)

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2000. Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 25.5.2000, dnro 6/20/00. Helsinki 2001. (Nikula 2000)

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005. Tulosohjauksen käsikirja. Helsinki 2005. (VM 2/2005)

Lainvalmisteluaineisto

HE 252/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle käräjäoikeuslaiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2014. Talousarvioesitys 2014.

LaVL 9/1998 vp. - HE 1/1998 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

LaVM 24/1993 vp. – HE 139/1993 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hovioikeuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeKM 7/1917 vp. Perustuslakikomitean mietintö: Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi.

PeVM 16/1994 vp. – HE 285/1994 vp.. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVM 10/1998 vp. – HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Elektroniset lähteet

CCJE: Councils for the Judiciary. Preliminary Report of Lord Justice Thomas. 2007.
http://www.drb.de/cms/fileadmin/docs/sv_ccje_report_thomas_0703.pdf
 (luettu 28.4.2014)

CCJE Opinion no. 10 (2007).
 Consultative Council of European Judges, Opinion no. 10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf
 (luettu 24.3.2014)

CCJE Opinion no. 6 (2004).
 Consultative Council of European Judges, Opinion no. 6(2004) of the Consultative Council of Europe (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers on fair trial within a reasonable time and judge's role in trials taking into account alternative means of dispute settlement.
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2004\)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEng-lish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEng-lish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)
 (luettu 11.4.2014)

CCJE Opinion no. 2 (2001).
 Consultative Council of European Judges, Opinion no. 2 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the funding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to article 6 of the European Convention on Human Rights.
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2001\)OP2&Sector=secDGHL&Language=lanEng-lish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2001)OP2&Sector=secDGHL&Language=lanEng-lish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)
 (luettu 24.3.2014)

CDL-AD (2010) 004. Report on the independence of the judicial system: Part I: The independence of judges. [CDL-AD (2010) 004]
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e)
 (luettu 14.4.2014)

CDL-AD (2010) 040. Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – The prosecution service.
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)040.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)040.aspx)
 (luettu 14.4.2014)

Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (94) 12
[Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No. R (94) 12]
[http://www.hjpc.ba/dc/pdf/Recommendation%20no%20R%20\(94\)%2012.pdf](http://www.hjpc.ba/dc/pdf/Recommendation%20no%20R%20(94)%2012.pdf)
(luettu 21.3.2014)

Euroopan neuvoston perussääntö 21/1989
<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1989/19890021>
(luettu 17.11.2013)

Euroopan unionin perusoikeuskirja. 2000/C, 364/01
(Euroopan unionin perusoikeuskirja 364/01)
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf
(luettu 17.11.2013)

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. C 326/13
(Sopimus Euroopan unionista 326/13)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0013:0046:FI:PDF>
(luettu 17.11.2013)

Helsingin Sanomat 27.3.2013. Euroopan neuvosto: Suomen lisättävä korruption torjuntaa. Kotimaa A20. (HS 27.3.2013, kotimaa A20)
<http://www.hs.fi/paivanlehti/nakoislehti/2013/03/27/>
(luettu 21.3.2014)

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976
http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008/19760008_2
(luettu 21.3.2014)

Koskelo, Pauliine. Presidentti Pauliine Koskelon puhe Suomen tuomariliiton tuomari-päivillä 13.10.2006. (Koskelo 2006a)
<http://archive.is/9end1>
(luettu 28.3.2014)

Lakimiesliiton lausunto 19.6.2013 oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013-2025.
http://www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/3008/lakimiesliiton_lausunto_oikeudenhoidon_uudistamisohjelmasta.pdf
(luettu 17.11.2013)

López Guerra Luis: The Judiciary and the Separation of Powers, CDL-JU (2000) 021
(López Guerra Luis 2000)
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2000\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2000)021-e)
(luettu 17.2.2014)

Mäenpää, Olli. Tuomioistuinten riippumattomuus ja julkisuus. Suomen tuomariliiton tuomaripäivä 13.10.2006. (Mäenpää 2006)

<http://www.tuomariliitto.fi/historiaa/prime100/prime102.aspx>

(luettu 28.3.2014)

Oikeus.fi -sivusto. Tuomioistuimet

<http://www.oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index.html>

(luettu 17.3.2014)

Oikeus.fi -sivusto. Tuomioistuimet - hallinto-oikeus.

<http://www.oikeus.fi/tuomioistuimet/hallintooikeudet/fi/index.html>

(luettu 17.3.2014)

Oikeusministeriön asettamispäätös 30.4.2014. Selvitysmiesten asettaminen laatimaan arviomuistio tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta. (OM 3/39/2014)

<http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/kehittamishankkeita/selvitystuomioistuintenkeskushallinnonuudistamisesta.html>

(luettu 10.5.2014)

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia.

<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>

(luettu 28.4.2014)

Sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. 2008/C 115/01. Euroopan unionin virallinen lehti 9.5.2008.

https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fxac08115fic_002.pdf

(luettu 17.11.2013)

Tieteen termipankki. Määritelmä sanalle parlamentarismi.

<http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:parlamentarismi>

(luettu 24.3.2014)

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 10.12.1948

http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/fin.pdf

(luettu 27.9.2013)

Yle uutiset 24.3.2013. KKO:n presidentti: Tuomioistuimet eivät ole täysin riippumattomia. (Yle uutiset 24.3.2013)

http://yle.fi/uutiset/kkon_presidentti_tuomioistuimet_eivat_ole_taysin_riippumattomia/6551945?ref=leiki-uu

(luettu 4.2.2014)

Julkaisemattomat lähteet

Tuori, Kaarlo: Asiantuntijaselvitys Korkeimmalle oikeudelle eräistä tulosbudjetoinnin ja –ohjauksen sekä tuomioistuinten riippumattomuuden suhteeseen liittyvistä kysymyksistä 4.6.2006.

Muut lähteet

Koskelo, Pauliine: Korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelon puhe Vaasan hovioikeuden 230-vuotistilaisuudessa 18.5.2006. (Koskelo 2006b)

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)

De Wilde, Ooms ja Versyp v. Belgia (18.6.1971)

Delcourt v. Belgia (17.1.1970)

Gautrin ym. v. Ranska (20.5.1998)

H.A.L v. Suomi (27.1.2004)

Le Compte ym. v. Belgia (23.6.1981)

Stran Greek Refineries ja Stratis Andreadis v. Kreikka (9.12.1994)

Varjonen v. Suomi (22.4.2014)

Valtioneuvoston oikeuskansleri

OKA 27.2.2001 D 499/1/99

OKA 27.2.2001 D 1082/1/99

LYHENTEET

CCJE	Consultative Council of European Judges
EIS	Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
KM	Komiteamietintö
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)
LaVL	Eduskunnan lakivaliokunnan lausunto
LaVM	Eduskunnan lakivaliokunnan mietintö
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PeKM	Perustuslakikomitean mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki
SopS	säädöskokoelman sopimussarja
vp.	valtiopäivät
VTT	Valtiontalouden tarkastusvirasto
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Tuomioistuimet muodostavat yhden kolmesta peruspilarista demokraattisen oikeusvaltion rakenteessa. Tuomiovalta, lainsäädäntövalta ja toimeenpanovalta on erotettu toisistaan, jotta vallankäytöstä muodostuisi tasapainoinen ja kontrolloitu kokonaisuus. Kansalaisten ja yritysten kannalta hyvin toimivassa yhteiskunnassa jokaisen pilarin tulee olla kunnossa.¹ Vallanjako-oppiin liittyy lisäksi oikeusperiaatteita, jotka ohjaavat valtiontoimintojen organisointia ja niistä huolehtivien valtioelinten suhteita. Näihin oikeusperiaatteisiin voidaan lukea lainkäytön riippumattomuus ja demokratia.² Lainkäytön riippumattomuuden periaatetta täydentää perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jolla tarkoitetaan sitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi³. Suomen perustuslaki (731/1999) määrittelee tuomiovaltaa käyttävien riippumattomien tuomioistuinten perustehtäväksi oikeusturvan toteuttamisen, joka edellyttää, että oikeudenkäynti on tehokasta, luotettavaa, varmaa ja kustannuksiltaan kohtuullista⁴. Oikeusturvanäkökohdat ovat tärkeitä tuomioistuinten riippumattomuuden perusteluna, mutta niiden vaikutus näkyy myös lainsäädännön ja hallinnon välisissä suhteissa. Kansallisessa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa ja lainvalmisteluaineistossa valanjakoon kytketään usein oikeusvaltio-käsite, joka osaltaan myös viittaa oikeusturvanäkökohtien painavuuteen.⁵ Oikeusturva ei voi olla pelkkä tavoite, josta voidaan joustaa poliittisten ja taloudellisten suhdanteiden mukaan⁶.

Tuomioistuinlaitoksen kehitys rakentuu kansainvälisen kehityksen ja oikeusvaltion asettamien vaatimusten varaan. Lisäksi tuomioistuinlaitoksen on vastattava yhteiskunnan tarpeita. Jotta nämä edellytykset voitaisiin täyttää jatkuvasti muuttuvassa yhteiskunnassa, on tuomioistuinlaitoksen kyettävä kehittymään, jotta se voisi toimia parhaalla mah-

¹ Koskelo 2006b, s. 5.

² Tuori 2007, s. 159.

³ Tuori 2007, s. 164.

⁴ Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmä on mietinnössään Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa (17.12.1998) todennut, että ”--- Jokaisen perusoikeuksiin kuuluvan oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että oikeudenkäynti on varmaa, luotettavaa, nopeaa ja kustannuksiltaan kohtuullista.” ks. tarkemmin s. 17.

⁵ Tuori 2007, s. 162.

⁶ Koskelo 2006b, s. 5.

dollisella tavalla.⁷ Tuomioistuinten kehitysnäkymiä tarkasteltaessa ei voida ohittaa kehitystä, joka on nähtävissä tuomioistuinten hallinnossa. Kansainvälisessä vertailussa voidaan havaita, että tuomiovallan ja toimeenpanovallan välinen suhde on ratkaistu useassa muussa maassa eri tavoin kuin Suomen mallissa. Tuomioistuinten aseman ja riippumattomuuden korostumisen myötä erityisesti Pohjoismaat, Suomea lukuun ottamatta, ovat kiinnittäneet erityistä huomiota hallinnon järjestämiseen.⁸

Hallinnon organisatorisen ulottuvuuden ohella myös tulosoajauksella voi olla vaikutusta tuomioistuinten toimintaan. Tulosoajauksessa poliittiset päättäjät ohjaavat virastojen ja laitosten toimintaa ja päättävät millä mekanismeilla, budjeteilla, sopimuksilla ja muilla tavoin kootut verorahat jaetaan virastoille ja laitoksille⁹. Tulosoajauksella tarkoitetaan niitä päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimisprosesseja, joilla valtioneuvosto, ministeriöt sekä virastojen ja laitosten johto pyrkivät varmistamaan, että valtionhallinto kokonaisuutena toimii mahdollisimman tuloksellisesti eli toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti eduskunnan ja valtioneuvoston tarkoituksia.¹⁰

Tulosoajaus on vuorovaikutteinen ojausmalli, joka perustuu sopimusajatteluun. Ydinajatuksena tulosoajauksessa on sopijaosapuolten saavuttama yhteisymmärrys voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tavoitteena on mahdollisimman hyvä tasapaino, jossa toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset.¹¹ Tulosoajaus on valtionhallinnon yksi keskeisiä ojausjärjestelmiä. Se pitää sisällään paitsi virastojen ja laitosten jatkuvaa toimintaa myös hallinnon rakenteiden ja lainsäädännöllisen perustan kehittämistä. Tulosoajauksa käytetään valtioneuvoston ja ministeriöiden sekä ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon välisessä ojauksessa.¹² Tulosoajauksen periaatteita sovelletaan, kun pyritään toteuttamaan julkisten organisaatioiden lakisääteiset tehtävät mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti¹³.

⁷ OM 2009:3, s. 9.

⁸ Tuomioistuinlaitoksen keskushallinto on eriytetty oikeusministeriöstä esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Ks. OM 2009:3, ss. 103.

⁹ Meklin 2002, s. 41.

¹⁰ Ministeriö tulosoajaana 1990, s. 17.

¹¹ VM 2/2005, s. 9.

¹² Ministeriö tulosoajaana 1990, s. 17.

¹³ VM 9/2003, s. 29.

Tulosjohtamisella puolestaan tarkoitetaan niitä päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimisprosesseja sekä sitä suunnittelua ja seuranta, joilla viraston johto varmistaa viraston tai laitoksen toimivan mahdollisimman tuloksellisesti. Viraston sisällä kunkin tason sekä esimiesten ja alaisten välillä sovitut tulostavoitteet ja niiden seuranta muodostavat johtamisen perustan. Tulosjohtaminen korostaa tulosohjauksen tavoin menettelyjä, joilla tuloksista ja seurannasta sovitaan.¹⁴ Tulosohjaus toteutuu virasto- ja laitostasolla tulosjohtamisella¹⁵.

Tulosohjauksen tarvetta voidaan perustella monella tapaa. Julkisen sektorin on yhteiskunnan muuttuessa ja resurssien vähentyessä mukauduttava yhteiskunnan asettamiin vaatimuksiin ja tavoitteisiin. Globalisaatio, väestörakenteen muutos ja julkiseen talouteen kohdistuvat menopaineet ovat jatkuvassa kasvussa.¹⁶ Tulosohjausjärjestelmä on luonut yhden mahdollisuuden pienentää julkistalouden menoja ja tehostaa niiden käyttöä. Toimintaympäristön muutokset johtavat siihen, että tehokkuus, tuottavuus, taloudellisuus ja vaikutuksellisuus tuloksellisuuden eri puolina saavat tulevaisuudessa korostuneemman aseman tuomioistuinten toiminnassa¹⁷.

Tulosohjaamisen hyödyntäminen talouden tehostamisessa on toisaalta herättänyt kriittisiä äänenpainoja etenkin niiltä osin kuin tällainen ohjaaminen on pyritty ulottamaan myös tuomioistuinlaitokseen. Keskustelun ytimessä oli jo 2000-luvun puolivälissä kysymys tuomioistuinten tulosohjaamisen ja budjettipäätösten vaikutuksista tuomioistuinten riippumattomuuteen.¹⁸

Tulosohjauksen suhde tuomioistuinten riippumattomuuteen on kuitenkin edelleen ajankohtainen aihe, sillä valtion talouden kiristyminen vaikuttaa myös tuomioistuinlaitoksen määrärahoihin ja tulostavoitteiden tehostamiseen ja tuottavuuden parantamiseen. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on päätetty tuottaa niin kutsuttu oikeusturvaohjelma, jonka tarkoituksena on oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentäminen ja oikeusturvan parantaminen. Ohjelman tavoitteena on alentaa oikeudenkäyntien koko-

¹⁴ Ministeriö tulosohjaajana 1990, s. 17.

¹⁵ Virolainen & Pölönen 2004, s. 452.

¹⁶ VM 2/2005, s. 9.

¹⁷ Oikarinen et. al. 2013, s. 7. Ks. tarkemmin tuloksellisuudesta luku 3.5.2.

¹⁸ Rissanen 2005, s. 623.

naiskustannuksia ja tehostaa oikeudenkäyttöä. Hallitusohjelmassa sitoudutaan huolehtimaan myös tuomioistuinlaitoksen resursoinnista.¹⁹

Hallitusohjelman mukaisesti oikeusministeriö asetti 1.6.2012 neuvottelukunnan valmistelemaan sekä pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaa että lyhyemmän aikavälin sopeuttamisohjelmaa. Neuvottelukunta luovutti ohjelmansa (Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2025) oikeusministeriölle 27.2.2013.²⁰ Ohjelman pääasiallisena sisältönä oli selvittää, miten perustuslaissa turvattu oikeusturva voidaan säilyttää oikeushallinnon määrärahojen vähentämisestä huolimatta. Vuonna 2015 arvioitu määrärahojen vähentyminen on 20 miljoonaa euroa.²¹ Jatkossa tuomioistuinlaitoksen on siis kyettävä tuottamaan perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämä oikeusturva nykyistä vähemmillä kokonaiskustannuksilla. Ohjelmassa ehdotettiin muun muassa perustettavaksi tuomioistuinvirasto, joka huolehtisi tuomioistuinten hallinnosta. Tavoitteena olisi tuomioistuinhallinnon organisointi niin, että se tukisi tuomioistuinlaitoksen tuloksellista ja tehokasta toimintaa. Toimivan tulosohjauksen tavoitteena on oikeusvarmuus ja toiminnan korkea laatu tuomioistuinten lainkäytön riippumattomuutta vaarantamatta. Tämän johdosta oikeusministeriö on 30.4.2014 asettanut selvitysmiehet laatimaan arviomuistion tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta, jonka lähtökohtana olisi tuomioistuinviraston perustaminen.²²

Suomessa tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta vastaa oikeusministeriön oikeushallinto-osasto. Nykyinen oikeusministeriöjohtoinen keskushallinto onkin saanut kritiikkiä erityisesti vallan kolmijako-oppiin kuuluvan tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Ongelmallisimpina kysymyksinä on tähän liittyen pidetty tuomioistuinten tulosohjauksen suhdetta lainkäytön riippumattomuuteen, oikeusministeriön roolia koulutuksen järjestäjänä sekä tuomioistuintyön laadun arviointia ja laatutyön tukemista.²³ Vaikka Suomen perustuslaissa säädetään ylempien tuomioistuimien valvontavelvollisuudesta alempien tuomioistuinten lainkäytöstä, niin kaikki tuomioistuimet ovat lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia ja hallinnollisesti itsenäisiä²⁴. Tästä syystä tuomio-

¹⁹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 25.

²⁰ OM 16/2013, s. 7-8.

²¹ OM 16/2013, s. 11.

²² OM 3/39/2014.

²³ Pitkäranta 2013, s. 121.

²⁴ Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 1999, s. 7.

istuimet käyvät itsenäisesti myös tulosneuvottelut oikeusministeriön kanssa. Poliittisesti johdettu oikeusministeriö jakaa käytettävissä olevat resurssit tuomioistuinten välillä. Ongelmaksi on koettu se, että hallitusvallalla on mahdollisuus vaikuttaa tuomioistuinten resurssien jakamiseen. Korkeimman oikeuden presidentin, Pauliine Koskelon, mukaan on perusteltua kysyä toteutuuko oikeus varmasti erityisesti tilanteissa, joissa kyse on valtiolle tai poliitikoille epämukavista oikeustapauksista. Koskelo esittää riippumattomuusongelman ratkaisuksi erillisen keskushallinnon, tuomioistuinviraston, perustamista. Tuomioistuinvirasto kävisi oikeusministeriön kanssa tulosneuvottelut ja jakaisi itsenäisesti tuomioistuimelle kohdennetut resurssit.²⁵

Tulosohjauksen käyttöönotto on edellyttänyt tuomioistuinten hallintosäännösten uudistamista, jonka tarkoituksena on ollut luoda tulosjohtamiseen soveltuvia organisaatioita. Lähtökohtana uudistuksille on ollut päällikkövirastomalli, jossa viraston päällikkö vastaa viraston tulostavoitteen asettamisesta ja sen saavuttamisesta.²⁶ Tulosohjauksen käyttöönotto tuomioistuinlaitoksessa muutti siten käräjäoikeuden, hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden päälliköiden tehtäviä ja niiden edellyttämiä vaatimuksia.

1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen raja

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää tuomioistuinlaitoksen tulosohjausjärjestelmää ja sen suhdetta tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tarkastelun kohteena on oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen keskinäinen suhde. Tuomioistuinlaitoksen rakenteellisen riippumattomuuden²⁷ vuoksi on pidetty ongelmallisena sitä, että tuomioistuihin sovelletaan samaa tulosohjausjärjestelmää kuin ministeriöiden alaisiin hallintovirastoihin²⁸. Perustuslaissa määritelty riippumattomuus lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta aiheuttaa tuomioistuinlaitoksen sekä yksittäisen tuomioistuimen johtamisessa ja tulosohjausjärjestelmän vakiinnuttamisessa ja soveltamisessa ongelmia, joita ei muualla valtionhallinnossa esiinny²⁹.

²⁵ Yle uutiset 24.3.2013.

²⁶ KM 2003:3, s. 464.

²⁷ Ks. tarkemmin rakenteellisesta riippumattomuudesta luku 2.5.1.

²⁸ Tuori 2006a, s. 22.

²⁹ VTT 125/2006, s. 19.

Tutkimuksen pääkysymyksenä tulen esittämään: *mikä on perustuslaissa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden suhde tuomioistuinten tulosohjaukseen?* Tarkastelun kohteena on tuomioistuinten nykyinen tulosohjausmalli. Käsittelen lisäksi tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöoikeudellista asemaa, joka asettaa tuomioistuinlaitoksen erityiseen asemaan muuhun valtionhallintoon nähden. Tuomioistuinlaitoksen aseman vahvistumiseen yhteiskunnassa on vaikuttanut muun muassa perusoikeusuudistus ja Euroopan unioniin liittyminen. Tutkimuksessa selvitetään myös riippumattomuuden käsitettä ja merkitystä sekä valtion toimivallanjakoa.

Tutkimuksen pääkysymyksen lisäksi pyrin vastaamaan myös seuraaviin osakysymyksiin:

- 1) *mihin tulosohjausjärjestelmä perustuu ja miksi sitä käytetään?*
- 2) *millaisia rajoituksia voimassa oleva lainsäädäntö asettaa tuomioistuinten tulosohjausperustaiselle hallinnoimiselle?*

Tulosohjaus aiheena on ajankohtainen, sillä se on ollut viimeiset vuodet tasaisesti puheenaiheena, kun keskustellaan julkisen sektorin tehostamisesta ja tuottavuuden parantamisesta. Julkisen sektorin taloudellisten resurssien kaventuessa myös tuomioistuimilta odotetaan tehokkaampaa oikeusturvan toteuttamista. Tuomioistuinten erityinen asema tuomiovallan käyttäjänä asettaa tulosohjaamiselle rajoja, joita selvitetään tässä tutkimuksessa. Tulosohjauksen yhteydessä esille nousseet tuomioistuinten riippumattomuusongelmat ovat lisänneet asiantuntijakeskustelua tuomioistuinten ja oikeusministeriön välisestä jännitteestä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa ajankohtaista tietoa tuomioistuinten tulosohjaamisen ja tuomioistuinten riippumattomuuden välisestä suhteesta. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan tuomioistuinlaitosta yleisellä tasolla. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu muu valtionhallinnon tulosohjaus sekä valtion talousarvion valmistelu ja hyväksyminen.

1.3 Aikaisemmat tutkimukset

Tulosohjauksesta ja tulosjohtamisesta on yleisesti saatavilla melko runsaasti tutkimusaineistoa. Tulosohjausjärjestelmää on tutkittu sekä yksityisen sektorin että julkisen sektorin näkökulmasta. Kirsi-Mari Kallion tuore väitöskirja vuodelta 2014 käsittelee yliopistojen tulosohjausta ja erityisesti siihen liittyvää suoritemittausta. Tutkimustuloksina

Kallio toteaa, että suoritusmittarit ja tulosohejaus eivät ole sopineet yliopistoihin saumattomasti ja lisäksi tulosohejaukseen liittyvä mittaaminen ja arviointi on jo lähtökohtaisesti ollut hankalaa suorittaa objektiivisesti. Tutkimuksen empiirisistä tutkimustuloksista selviää, että nykyisessä tulosohejaus- ja johtamisjärjestelmässä laadullinen ja määrällinen arviointi näyttävät osittain myös epäonnistuneen. Tulosohejaamisen ja –johtamisen on kuitenkin katsottu edesauttaneen yliopistojen sisäistä johtamista, jossa tiedekunnat ovat aktiivisesti osallistuneet muun muassa mittareiden kehittämiseen.³⁰

Juhani Kivelä on väitellyt Tampereen yliopistolta vuonna 2010 aiheellaan ”Valtionkonsernin talusohejauksen tila –tuki vai taakka?”, jossa hän tutki valtionkonsernin talusohejausjärjestelmän tilaa vuosien 1987-2007 uudistusten jälkeen. Tutkimus lähestyy aihetta talouden kokonaishallinnan, tuottavuuden, taloudellisuuden ja poliittisen ohjauksen näkökulmista.³¹ Yhtenä päätutkimuskysymyksenä Kivelä on tutkinut sitä, ”miten talusohejausjärjestelmän tila näyttäisi olevan tasapainossa 2010-luvun nähtävissä olevien talousasteiden kanssa?”. Tutkimustuloksissaan Kivelä toteaa, että tulosohejaukseen virallisesti liittyvät tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuustavoitteet ovat kaukana tasapainosta suhteessa talousarviolain vaatimuksiin. Kivelän mukaan tulosohejauksen rakenne on hajoamassa ja tavoitteita ei ole pystytty saavuttamaan laskenta- ja arviointijärjestelmien puutteiden vuoksi.³²

Kansainvälistä tutkimusmateriaalia tuomioistuinten riippumattomuudesta löytyy muun muassa Euroopan komission vuonna 2010 tekemästä tutkimuksesta, jossa komissio laati kaksi kertomusta oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Ensimmäinen osa koski tuomareiden riippumattomuutta ja jälkimmäinen osa syyttäjien riippumattomuutta. Raporteissa pyritään esittämään paitsi yleiskatsaus nykyisistä standardeista, mutta myös tunnistamaan alueita, joilla standardeja olisi syytä kehittää tai muuttaa, jotka tällä hetkellä voivat olla esteenä oikeuslaitoksen riippumattomuudelle.³³

³⁰ Kallio 2014, s. 3-4.

³¹ Kivelä 2010, s. 19.

³² Kivelä 2010, s. 276.

³³ Ks. tarkemmin CDL-AD (2010) 004 ja CDL-AD (2010) 040.

1.4 Tutkimusmetodi ja oikeuslähteet

Tutkimus on valtiosääntöoikeuden alalle sijoittuva tutkimus, jossa metodina käytetään pääsääntöisesti oikeusdogmaattista tutkimusta. Tarkastelutapa on siis lainopillinen eli oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen systematisointia ja tulkintaa sekä institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivien oikeusperiaatteiden arvosidonnaista punnintaa³⁴. Oikeusdogmaattinen tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen siitä, kuinka ajankohtaisessa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Lisäksi oikeusdogmatiikan tehtävänä on tutkimuskohteen voimassa olevan oikeuden jäsentäminen, jolla se pyrkii luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan.³⁵ Suuri osa oikeustieteellisistä tutkimuksista keskittyy oikeusdogmaattiseen tutkimukseen.

Oikeusdogmaattisen tutkimusotteen lisäksi tutkimuksessa on hyödynnetty oikeusteoreettista ja oikeushistoriallista metodologiaa siltä osin, kun tutkimuksessa käsitellään tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellista asemaa ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteen kehittymistä ja vallanjako-oppia. Oikeusteorian tehtävänä on antaa kokonaiskuva oikeudesta ja sen keskeisistä käsitteistä. Oikeushistoriallisessa tutkimusotteessa tarkastellaan oikeudellisten ilmiöiden historiallista kehitystä.³⁶ Oikeusteorian metodologia on tarkoitus hyödyntää oikeusvaltioperiaatteen ja riippumattomuuden käsitteiden käsittelyssä. Oikeushistoriallinen metodi näkyy työssä siltä osin, kuin tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellista asemaa ja sen kehittymistä on tarpeen käsitellä. Tämän lisäksi oikeushistoriallista otetta hyödynnetään vallan kolmijako-opin ja oikeusvaltioperiaatteen historiallisen kehityksen kuvaamisessa.

Tutkimuksessa on pyritty käyttämään mahdollisimman monipuolisesti oikeuslähteitä. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tärkein oikeuslähde on lait ja muut säädökset. Suomen perustuslain osalta keskityn tutkimuksessani tulkitsemaan erityisesti valtiovallan kolmijaosta säättävää PL 3 §:ää ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä säättävää PL 21 §:ää. Perustuslain lisäksi tarkastelen valtion talousarviolakia ja asetusta. Lisäksi kansainväli-

³⁴ Siltala 2003, s. 108.

³⁵ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2005, s. 20-21.

³⁶ Hirvonen 2011, s. 27-28.

sestä lainsäädännöstä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla on tutkimuksen kannalta keskeisessä asemassa, joka vastaa sisällöltään PL 21 §:ää.

Lakien lisäksi tutkimusaineistoni tärkeäksi lähdeaineistoksi muodostuu myös lainvalmisteluaineistot, joista ilmenee ensisijaisesti säädösten taustalla oleva lainsäätäjän tarkoitus. Erityisesti tulen hyödyntämään tutkimuksessani hallituksen esityksiä, perustuslakivaliokunnan mietintöjä ja lausuntoja sekä komiteamietintöjä. Sekä tuomioistuinten tulosohjaamisesta että tuomioistuinten riippumattomuudesta on saatavilla useita oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön lausuntoja ja mietintöjä, joita tulen hyödyntämään tutkimukseni aineistona. Oikeuskirjallisuus keskittyy pääsääntöisesti valtiosääntöoikeudelliseen ja finanssioikeudelliseen kirjallisuuteen. Tutkimusaineisto sisältää myös oikeustieteellisiä artikkeleita.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakaantuu viiteen päälukuun, joista ensimmäinen luku toimii johdantona tutkimusaiheeseen. Johdantoluvun jälkeen käsitellään tuomioistuinten asemaa koskevia valtiosääntöoikeudellisia periaatteita, jossa käsitellään oikeusvaltioperiaatetta, vallan kolmijako-oppia sekä tuomioistuinten riippumattomuutta. Tuomioistuinten riippumattomuutta lähdetään käsittelemään ensin kansallisen lainsäädännön kautta ja lopuksi siirrytään tutkimaan kansainvälistä lainsäädäntöä.

Kolmannessa pääluvussa keskitytään tarkastelemaan tuomioistuinten tulosohjausta voimassa olevan lainsäädännön kautta. Lisäksi on tarkoitus tarkastella tulosohjausmenettelyä, tulossopimusten ja tulostavoitteiden laatimista sekä arviointia. Neljäs pääluku toimii kokoavana kappaleena, jossa arvioidaan tulosohjauksen valtiosääntöoikeudellisia rajoja sekä tulosohjauksen nykytilaa tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Tarkoituksena on vertailla tuloskulttuurin ja oikeusvaltiokulttuurin välistä jännitettä sekä pohtia tulosohjauksen aiheuttamia ristiriitoja tuomioistuinten riippumattomuusongelmassa. Luvussa käsitellään myös oikeusministeriön asemaa tuomioistuinten keskushallintoviranomaisena ja tulosohjaajana. Tutkimuksen viimeisessä luvussa kootaan keskeisimmät tutkimustulokset ja johtopäätökset.

2 TUOMIOISTUINTEN ASEMAA KOSKEVAT VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISET PERIAATTEET

2.1 Tuomioistuinten asema yhteiskunnassa

Suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa tuomioistuinten asemaa ei ole juurikaan tarkasteltu. Ojasen mukaan tuomioistuimille ei ole kehittynyt samanlaista riippumatonta asemaa kuin monissa muissa länsimaisissa demokraattisissa oikeusvaltioissa. Tuomioistuinten riippumattomuus ja tuomiovallan käytön erillisuus lainsäädäntö- ja tuomiovalasta kuuluu suomalaisen valtiosääntöoikeuden periaatteisiin, mutta se ei aina tosiasialisesti toteudu. Lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjät eivät malta olla puuttumatta tuomiovallan käyttöön eikä tuomioistuimissakaan aina tiedetä minkälaisia rajoja tuomioistuinten riippumattomuus tuomareille asettaa.³⁷ Esimerkkinä voidaan arvioida valtioneuvoston ministereiden pyrkimyksiä vaikuttaa julkisilla kannanotoilla tuomioistuinten lainkäyttöön vireillä olevissa asioissa. Ministerit ovat julkisuudessa esittäneet kannanottoja yksittäisiin, vireillä oleviin oikeusjuttuihin, jolloin rajanveto oikeudellisten ja toisaalta poliittisen kulttuurin ja moraalien alueelle kuuluvien mittapuiden välillä on vaikeaa. Tuorin näkemyksen mukaan ministerin julkiset kannanotot vireillä olevassa oikeusjutussa ovat moitittavaa puuttumista tuomioistuinten riippumattomuuteen. Ministerien tulisi olla varovaisia myös jälkikäteen esitettävästä kritiikistä, sillä ratkaisun oikeellisuuden arviointi ei kuulu toimeenpanovallan edustajille. Tuomioistuinten omaksuman laintulkinnan arvostelu on omiaan horjuttamaan sitä asemaa, mikä riippumattomalle tuomioistuinlaitokselle demokraattisessa oikeusvaltiossa kuuluu.³⁸

Viimeisten vuosikymmenien aikana tuomioistuinten asema yhteiskunnassa on kuitenkin vahvistunut. Tuomioistuinten riippumattomuus on kuitenkin Tuorin mukaan juurtunut Suomessa hitaasti, sillä tuomioistuimet nähtiin pitkään valtiollisina instituutioina eikä yhteiskunnallisina laitoksina. Tuomioistuinten tehtävänä koettiin olevan valtion käskyn ja päätösten välittäminen eikä niinkään yhteiskunnan suojeleminen valtiolta.³⁹ Tuomioistuinten aseman vahvistumiseen vaikutti kuitenkin ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeuskulttuurin murros ja Euroopan integraatio. Perus- ja ihmisoikeusajattelun merki-

³⁷ Ojanen 2010, s. 95.

³⁸ Tuori 2005, s. 1044.

³⁹ Tuori 1996, s. 494.

tyksen kasvua suomalaisessa lainkäytössä osoittaa se, että tuomioistuinten ratkaisuihin viitataan entistä useammin suoraan perusoikeussäännöksiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen määräyksiin.⁴⁰ Tuomioistuinten päätöksentekovalta on myös laajentunut lainkäyttöasioissa. Lainkäytössä käytetyt laajaakin harkintaa edellyttävät ilmaisut merkitsevät päätöksentekovallan siirtymistä tuomioistuimille. Jos lainsäädäntö on ristiriitainen tai teknisesti epäonnistunut, saattaa päätöksentekovalta tuomioistuimissa laajentua.⁴¹

Aseman vahvistumiseen on vaikuttanut myös yhteiskunnan oikeudellistuminen, jonka seurauksena oikeudellinen sääntely ja sen merkitys yhteiskunnassa on voimistunut⁴². Yhteiskunnan oikeudellistuminen on johtanut tuomioistuinten päätöksentekovallan laajentumiseen. Yhteiskunnalliseen oikeudellistumiseen voidaan katsoa sisältyvän muun muassa se, että uudentyypisiä asioita otetaan oikeudellisen sääntelyn kohteeksi, minkä johdosta asiat saattavat myös tulla tuomioistuinten käsiteltäväksi. Lainsäätäjän tehtäväksi tulee määritellä se, miten ja missä määrin asiat voidaan käsitellä tuomioistuimissa. Lainsäätäjän liikkumatilaa on tosin tässä suhteessa rajoitettu, sillä perustuslaki asettaa kuitenkin rajoja siihen, missä määrin asioita voidaan saattaa tuomioistuinten käsiteltäväksi ja missä määrin muutoksenhakua asiassa voidaan rajoittaa. Yhteiskunnan oikeudellistuminen näkyy myös siinä, että tuomioistuinten puoleen käännytään tänä päivänä asioissa, jotka eivät juuri aikaisemmin tulleet tuomioistuinten käsiteltäväksi.⁴³

Vallanjaon kannalta kiinnostava kysymys on siinä, missä määrin tuomioistuimet voivat kumota tai jättää noudattamatta lainsäätäjän toimia. Sevón puhuu kolmesta näkyvästä kehityspiirteestä. Ensimmäisenä kehityspiirteenä voidaan nähdä tilanteet, joissa kansallisen lainsäädännön ja Euroopan unionin lainsäädännön kesken syntyy ristiriita. Yhteisön oikeuden ensisijaisuus johtaa kansallisen lainsäädännön soveltamatta jättämiseen, jollei ristiriitaa pystytä ratkaisemaan tulkitsemalla kansallista lainsäädäntöä yhteisön oikeuden edellyttämällä tavalla.⁴⁴ Tuomioistuinten päätöksentekovalta on siten laajentunut Euroopan unionin tuottaman säädösmäärän ja yhteisön oikeuden ensisijaisuuden

⁴⁰ KM 2003:3, s. 66.

⁴¹ Sevón 2005, s. 298.

⁴² KM 2003:3, s. 67.

⁴³ Sevón 2005, s. 299.

⁴⁴ Sevón 2005, s. 299.

johdosta⁴⁵. Lisäksi ihmisoikeussopimuksen aiheuttamat ristiriidat kansallisen lainsäädännön kanssa voidaan nähdä yhtenä kehityspiirteenä. Kolmantena kehityspiirteenä Sevón listaa PL 106 §:n, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Vaikka suomalaisten tuomioistuinten asema on vahvistunut, niin ratkaisulta ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin jäsenyyden perusteella on siirtynyt suomalaisilta tuomioistuimilta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle ja EU-tuomioistuimille.⁴⁶

Tuomioistuinten yhteiskunnalliseen asemaan on vaikuttanut myös muutokset ihmisten yleisessä suhtautumisessa tuomitsemistoimintaan. Ennen tuomioistuinten toiminnan legitimitetti on perustunut niiden muodolliseen asemaan ja arvovaltaan. Yleisen koulutustason parantuessa ja arvomaailman muuttuessa ihmisten kunnioitus erilaisia institutionaalisia auktoriteetteja kohtaan on vähentynyt ja niihin suhtaudutaan aikaisempaa kriittisemmin. Tuomioistuinten arvovalta riippuu tänä päivänä siitä, miten tuomioistuimet pystyvät toteuttamaan ihmisten oikeusturvaodotuksia. Tuomioistuinten menettelyn muodollisen oikeudenmukaisuuden sijasta on korostunut ihmisten kokemukset menettelyn oikeudenmukaisuudesta ja siitä miten ratkaisuja perustellaan.⁴⁷ Tuomioistuinten riippumattomuuden perusteluina oikeusturvanäkökohdat ovat erityisen tärkeitä. Suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa ja lain esitöissä kytkentä oikeusvaltiokäsitteen ja vallanjaon välille viittaa oikeusturvanäkökohtien painavuuteen vallanjaon perusteluna.⁴⁸

Lisäksi tuomioistuinten asema on muuttunut myös oikeushallinnon alalla. Eduskunta päättää tuomioistuinlaitoksen voimavaroista hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen pohjalta. Uuden tulo- ja menoarviolainsäädännön myötä toteutettu uudistus on johtanut siihen, että eduskunnalla on entistä parempi näkemys tuomioistuinten tilanteesta, ongelmista ja haasteista. Tuomioistuinlaitoksen piirissä laaditaan kaksi toimintakertomusta, jotka oikeusministeriön kommentaareilla toimitetaan tulo- ja menoarvioesityksen myötä eduskunnalle. Toimintakertomukset luovat tuomioistuimille mahdollisuuden arvioida

⁴⁵ OM 2009:3, s. 12.

⁴⁶ Sevón 2005, s. 299-300.

⁴⁷ OM 2003:3, s. 68.

⁴⁸ Tuori 2005, s. 1032.

tilaansa ja tarpeitaan eduskunnalle ja sitä kautta laajemmin julkisuudelle.⁴⁹ Tuomioistuinten puolesta korostetaan tänä päivänä entistä voimakkaammin riippumattomuudesta johtuvia näkökohtia. Tuomarikunta tuntuu puuttuvan riippumattomuutta koskeviin kysymyksiin entistä herkemmin kun puhutaan oikeushallintoa koskevista asioista.⁵⁰

Tuomioistuinten yhteiskunnallisen aseman tarkasteluun liittyy selkeitä valtiosääntöisiä lähtökohtia, jotka tulee ottaa huomioon. Erityisesti vallanjako-oppi ja tuomioistuinten riippumattomuuden merkitys muuttuvissa yhteiskunnallisissa oloissa ovat erityispiirteitä, joita tuomioistuinhallintoa kehitettäessä on painotettava.⁵¹ Kuten Koskelo on todennut, niin tuomioistuimet eivät ole osa hallintoa eivätkä oikeusministeriön palveluntuottajia, vaan tuomioistuinten tehtävä ja toiminta nojautuu vallanjakoa ja oikeusturvaa koskevien normien mukaan suoraan perustuslakiin, jonka mukaan lainkäyttöä ohjaa laki eikä hallinto.⁵²

2.2 Oikeusvaltioperiaate

Yhtenä keskeisenä oikeusvaltioperiaatteen ilmentymänä pidetään käsitystä siitä, että lainkäyttöä ohjaa laki eikä hallinto. Oikeusvaltioperiaate tunnetaan niin eurooppalaisessa kuin angloamerikkalaisessa oikeuskulttuurissa⁵³. Tuorin mukaan oikeusvaltiokäsitys on saksalaisen oikeuskulttuurin tuote, jonka vastineet löytyvät myös muista oikeuskulttuureista. Angloamerikkalaisessa oikeuskulttuurissa oikeusvaltiosta käytetään käsitettä *rule of law*. Periaatteet kuvaavat modernien länsimaisten demokratioiden oikeusajattelun liittyvää käsitystä, jonka mukaan oikeus sitoo ja rajoittaa yksityisten subjektien ohella myös valtioelinten toimintaa.⁵⁴ Oikeusvaltioperiaate nousee esille usein kun yhteiskuntaa tutkitaan oikeudellisesta näkökulmasta. Vaikka oikeusvaltion käsitteen tarkka muoto vaihtelee, on niille yhteisenä piirteenä eri oikeuskulttuureissa kuitenkin valtion vallankäytön rajoittaminen laeilla.⁵⁵ Oikeusvaltiokäsitys tai sitä vastaavat muut periaat-

⁴⁹ Sevón 2005, s. 300-301.

⁵⁰ Sevón 2005, s. 301.

⁵¹ OM 2009:3, s. 13.

⁵² Koskelo 2006a.

⁵³ Hallberg 2004, s. 12.

⁵⁴ Tuori 1990, s. 115.

⁵⁵ Oikeusvaltiosta käytetään Saksassa käsitettä *Rechtsstaat* ja Ruotsissa *rättstat*. Englannin kielessä ei ole suoraa käännöstä oikeusvaltiolle. Angloamerikkalaisessa oikeuskulttuurissa oikeusvaltio-käsitteestä puhuttaessa käytetään käsitettä *rule of law*. Ks. tarkemmin Hallberg 2004, s. 12-13.

teet eivät voi kuitenkaan käsitteellisesti tai oikeuskulttuurin tasolla antaa tyhjentävää vastausta valtiollisen vallan ja oikeuden suhdetta koskevaan ongelmaan, sillä periaatteet sallivat myös poikkeuksia. Länsimaisten oikeuskulttuurien oikeudellinen käsitteistö sisältää sellaisen joukon konstruktioita, jotka luovat vallankäytölle oikeusvaltion periaatteiden rajoittamattoman toiminta-alueen.⁵⁶

Suomalainen oikeusvaltio-käsite pohjautuu mannereurooppalaiseen käsitykseen oikeusvaltiosta (*Rechtsstaat*)⁵⁷, joka eroaa angloamerikkalaisesta käsitteestä *rule of law*. Mannereurooppalaiselle ja angloamerikkalaiselle oikeustieteilijälle oikeusvaltion tunnusmerkit ja käsitteelliset lähtökohdat, kuten vapaus ja valtio, avautuvat erilaisina. Usein *rule of law*'n katsotaan olevan joukko muodollisia vaatimuksia, kun taas *Rechtsstaatin* suhde perusoikeusjärjestelmään näyttäisi rakentavan sille aineellista sisältöä.⁵⁸ Keskeistä *rule of law* -käsitteessä on vaatimus siitä, että mahdollisimman monet yhteiskunnallisista ristiriidoista saadaan muunnetuiksi tuomioistuinasian muotoon ja ratkaistaviksi tuomioistuimessa (*rule of law = rule of judges*).⁵⁹ *Law* on laveampi käsite kuin mannereurooppalainen *Recht*, jossa oikeus samastuu ensi sijassa demokraattisen lainsäätäjän asettamaan positiiviseen oikeuteen. *Rule of law* -ideologiassa kysymys on taas ensisijassa ”tuomarioikeudesta”, jossa *law* käsittää ennen kaikkea oikeusjärjestyksen sellaisena kuin se on muotoutunut ja jatkuvasti muotoutuu oikeuskäytännössä. Positiivisen lainsäätäjän asema on kaikkeen tähän nähden toissijainen. *Rule of law* rakentuu ensisijaisesti tuomioistuinten toiminnan ympärille, joka eroaa mannereurooppalaisesta oikeusvaltion käsitteestä.⁶⁰ Angloamerikkalainen *rule of law* eroaa mannereurooppalaisesta *Rechtsstaat*-doktriinista myös siten, että angloamerikkalaisesta oikeusvaltiosta puuttuu terminologisella tasolla sana valtio. Terminologisella eroavaisuudella on perustansa sekä oikeuskulttuurissa että valtio-opillisessa historiassa. Tämä eroavaisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei *rule of law* tunnustaisi valtion olemassaoloa lainkaan vaan julkinen valta on läsnä useissa eri rooleissa.⁶¹

⁵⁶ Tuori 1990, s. 115.

⁵⁷ Hallituksen esityksessä todetaan, että Suomen valtiojärjestys perustuu demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteelle. Ks. HE 1/1998 vp, s. 74.

⁵⁸ Koillinen 2012, s. 93.

⁵⁹ Jyränki 2003, s. 249-250. Ks. myös Jyränki 2002, s. 21.

⁶⁰ Jyränki 2002, s. 22. Ks. myös Jyränki 2003, s. 249-250.

⁶¹ Koillinen 2012, s. 95.

Suomessa on pitkä oikeusvaltiollinen perinne ja säännökset oikeusvaltiosta ovat sisältyneet jo perustuslakia edeltäneeseen hallitusmuotoon. Perustuslain varsinaisessa pykälätekstissä ei mainita sanaa oikeusvaltio, mutta oikeusvaltioperiaate mainitaan PL 2 §:n otsikossa ”kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate”. PL 2.3 §:ssä säädetään kahdesta olennaisesta oikeusvaltioperiaatteen ainesosasta, jotka ovat hallituksen esityksen mukaan julkisen vallan käytön perustuminen lakiin ja se, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.⁶²

Lisäksi Suomi on Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella sitoutunut noudattamaan oikeusvaltion periaatteita. Sopimuksen 2 artiklan mukaan ”Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuna. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo”.⁶³ Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁶⁴ 47 artikla sisältää oikeuden tehokkaksiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Euroopan unioni on tunnustanut perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet, vapaudet ja periaatteet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen⁶⁵ 6 artiklassa. Myös Euroopan neuvoston perussäännön⁶⁶ 3 artikla edellyttää oikeusvaltioperiaatteen (*rule of law*) hyväksymistä. Oikeusvaltion vaatimukset ovat keskeisiä tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta, sillä ne muotoilevat tuomioistuinten toimivaltaa ja asettavat toimintamuodoille oikeusturva- ja laatuvaatimuksia⁶⁷.

2.3 Oikeusvaltion tunnusmerkit

Oikeusvaltion tunnusmerkkejä on luokiteltu vaihtelevasti tutkijoiden kesken. Professori Kekkosen mukaan oikeusvaltion tunnusmerkit koostuvat neljästä laajaulotteisesta periaatteesta⁶⁸. Ensimmäinen näistä on valtiollisen vallan jakaminen toisistaan organisatori-

⁶² HE 1/1998 vp, s. 74.

⁶³ Sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut tosinnot 2008/C 115/01, s. 17.

⁶⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirja 364/01.

⁶⁵ Sopimus Euroopan unionista C 326/13.

⁶⁶ Euroopan neuvoston perussääntö 21/1989.

⁶⁷ KM 2003:3, s. 51.

⁶⁸ Vrt. Hallberg 2002, ss.70, Aarnio 2002a, ss. 1 ja Jyräki 2003, s. 249.

sesti riippumattomille elimille⁶⁹. Vallanjaon käsitettä ja periaatetta tarkastellaan jäljempänä luvussa 2.4.

Toinen keskeinen oikeusvaltion periaate on lakisidonnaisuus eli legaliteettiperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin⁷⁰. Perustuslain takaama tuomioistuinten rakenteellinen riippumattomuus⁷¹ edellyttää, että tuomioistuinten organisaatiosta säädetään lailla⁷². Laillisuusajattelu on saanut alkunsa Montesquieun luonnostelemasta valtiovallan kolmijako-opista ja saksalaisesta *Rechtsstaat* -ajattelusta. Oikeusvaltion kehityksessä ratkaiseva askel otettiin silloin, kun yksityinen kansalainen sai oikeussuojaa paitsi toista kansalaista myös julkista valtaa vastaan. Kyse ei ole vain siitä, että lainkäyttäjän on sovellettava lakia ratkaistessaan yksittäisten kansalaisten riitoja tai tuomitessaan rikoksesta syytettyjä, vaan oikeusvaltion kannalta olennaista on se, että julkisen vallan käyttäminen on perustuttava lakiin. Julkisen vallan rajat määritetään lainsäädännöllä.⁷³ Nykyistä tuomioistuinlaitosta ovat muovanneet yhteiskunnallinen kehitys että näkemykset valtion ja yksilön suhteesta. Oikeusvaltiolliset vaatimukset ovat osaltaan vaikuttaneet tuomioistuinlaitokseen, sillä tuomioistuimilla on monessa suhteessa merkittävä rooli näiden vaatimusten täyttymisessä.⁷⁴

Lakisidonnaisuuden periaate on kirjattu PL 2.3 §:ään. Hallituksen esityksessä todetaan, että viime kädessä julkisen vallan käyttäjällä tulee olla palautettavissa oleva toimivalta-peruste eduskunnan säätämään lakiin. Siten viranomaisella ei voisi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaisesti tukea oikeusjärjestyksessä. Julkisen vallan käsitettä pidetään hallituksen esityksen mukaan laajempänä kuin valtiovallan käsitettä, sillä se sisältää myös itsehallinnollisen päätösvallan. Julkisen vallan käytön ydinalueeseen katsotaan kuuluvaksi muun muassa tuomioistuinlaitoksen lainkäyttö. Julkisen vallan alaa ei voida määrittää tarkasti, vaan sen alaa voidaan perustuslain sallimissa rajoissa laajentaa ja supistaa.⁷⁵ Valtion ja muiden julkisten organisaatioiden toiminnan ja julkisen vallan käytön hyväksyttävyys palautetaan lakien demokraattiseen alkuperään, jonka mukaan julkisen vallan käyttämisen tulee perustua

⁶⁹ Kekkonen 2002, s. 106.

⁷⁰ Kekkonen 2002, s. 107.

⁷¹ Ks. rakenteellisesta riippumattomuudesta tarkemmin luku 2.5.1.

⁷² Tuori 2006, s. 25.

⁷³ Aarnio 2002b, s. 3.

⁷⁴ KM 2003:3, s. 49.

⁷⁵ HE 1/1998 vp, s. 74.

lainsäädäntöön. Vuonna 2004 voimaan tullut hallintolaki vahvisti oikeusvaltiollista kehityssuuntaa, jossa tehokkuus ja palvelujen laatu kytketään oikeusvaltiollisuuteen.⁷⁶

Yhdenvertaisuusperiaate on oikeusvaltion kolmas keskeinen tunnusmerkki⁷⁷. Yhdenvertaisuusperiaate on turvattu PL 6 §:ssä, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaatteen taustalla on vaatimus mielivallan välttämisestä⁷⁸. Neljäs oikeusvaltion tunnusmerkki on oikeusvaltion kansalaisille kuuluvat perusoikeudet, joissa turvataan muun muassa oikeusturva, vapaus, omistusoikeus, turvallisuus ja uskonnonvapaus⁷⁹. Julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan on perustuslaissa luotu useita takeita, joista keskeisin merkitys on juuri perusoikeussäännöksillä, jotka täsmentävät PL 2.3 §:n julkisen vallan käyttämiselle asettamia vaatimuksia⁸⁰. Perusoikeuksista säädetään PL 2 luvussa.

Jyrängin mukaan oikeusvaltio voidaan määritellä valtioksi, joka on organisoitu oikeussäännöin ja jossa valtionorganien ja viranomaisten että kansalaisten on toimittava oikeussääntöjen mukaisesti. Tällä Jyräni viittaa PL 2.3 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti valtionorganien ja viranomaisten toiminta tulee olla sidoksissa perustuslakiin. Yksilön oikeusasemasta voidaan määrätä vain sellaisen elimen päätöksellä, jonka asettamiseen yksilö itse voi välittömästi tai välillisesti vaikuttaa, ja että oikeussääntöjä soveltavat yksittäistapauksissa riippumattomat tuomioistuimet. Aineellisessa mielessä oikeusvaltioperiaate edellyttää Jyrängin mukaan yksilön asemaa suojaavia perusoikeuksia.⁸¹

⁷⁶ Husa & Pohjalainen 2014, s. 66.

⁷⁷ Kekkonen 2002, s. 107.

⁷⁸ Aarnio 2002b, s. 4.

⁷⁹ Kekkonen 2002, s. 109.

⁸⁰ HE 1/1998 vp, s. 74.

⁸¹ Jyräni 2003, s. 249.

2.4 Valtiollisten tehtävien jako

2.4.1 Vallan kolmijako-oppi ja kansan suvereniteettioppi

Kuten edellä on todettu, oikeusvaltioperiaatteen yksi keskeinen tunnusmerkki on valtiovallan kolmijako, joka erottaa lainsäädäntövallan, hallintovallan ja tuomiovallan toisistaan. Valtiosääntöteoriassa tunnetaan useita erilaisia tapoja järjestää valtion ylimpien toimielinten tehtävien ja keskinäisten suhteiden järjestäminen. Perusmalleja on kuitenkin vain kaksi, jotka ovat valtiovallan kolmijako-oppi sekä kansan suvereniteettioppi.⁸²

Idea vallanjaosta on kehittynyt jo 1600-luvulla. Englantilaisen John Locken mukaan paras tae vallan väärinkäyttöä vastaan on erottaa lainsäädäntövalta ja täytäntöönpanovalta toisistaan. John Locken julkaisu *Second Treatise of Government* ilmestyi vuonna 1690, jossa hän esitteli ajatuksen oikeusvaltiosta.⁸³ Myöhemmin ajatusta on täydentänyt ranskalainen Montesquieu erottamalla myös tuomiovallan lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallasta.

Montesquieun mukaan valta vahingoittaa aina haltijaansa ja vaarantaa kansalaisten vapauden, jonka vuoksi valtiovaltaan kuuluvia valtuuksia tulee jakaa eri tahoille käytettäväksi, eri valtionelimille ja niiden kautta yhteiskunnan eri voimaryhmille. Montesquieun ajattelumallin mukaan tulisi rakentaa monitahoinen kontrolli- ja tasapainojärjestelmä, jossa eri perustoiminnoista vastuulliset valtionelimet varsinaisen tehtävänsä ohella pystyisivät estämis- tai valvontatarkoituksessa vaikuttamaan myös toistensa toimintaan.⁸⁴ Montesquieun mukaan lainkäyttövalta tulisi aina erottaa muusta vallasta eikä sitä saisi uskoa pysyväälle tuomioistuimelle, vaan kansan on lain määräämässä järjestyksessä valittava keskuudestaan tuomiovallan käyttäjät. Näin tuomiovalta tulisi erottaa kaikista muista siteistä johonkin säätyyn tai ammattiin.⁸⁵ Eurooppalaiseen ajatteluun vallanjako-periaate on tullut Montesquieun mukana, mutta vallanjako-oppi oli alun perin tasapaino-

⁸² Husa & Pohjolainen 2014, s. 77.

⁸³ Tolonen 2002, s. 29.

⁸⁴ Jyränki 2003, s. 146-147.

⁸⁵ Jyränki 2003, s. 147.

ratkaisu monarkin ja kansanedustuslaitoksen välillä. Sen merkitys on kuitenkin merkittävästi vähentynyt kun parlamentarismi⁸⁶ on vahvistunut⁸⁷.

Vallan kolmijako-opin voidaan katsoa kehittyvän, sillä jo nykyään on olemassa orgaaneja, jotka eivät sovi perinteisen kolmijaon rajoihin. Vallanjaossa olennaisinta ei olekaan jako kolmeen, vaan tärkeintä on, että jokaisen haaran osalta valta on rajoitettu ja kontrolloitavissa.⁸⁸ Myös Tuori toteaa, ettei monet uusista vallanjakoon liittyvistä kysymyksistä ole enää muotoiltavissa kolmijako-opin käsitteillä, eikä niihin myöskään voida aina vastata opin sisältämillä periaatteilla. Ajankohtaisia kysymyksiä ovat ylikansallisen ja kansallisvaltion vallanjako, kansallisvaltion keskustason sekä alue- ja paikallistason välinen vallanjako sekä julkisen ja yksityisen sektorin välinen vallanjako. Vallanjako-opilla on kuitenkin Tuorin mukaan edelleen merkittävä asema, joka on pidettävä mielessä valtiosääntöoikeudellisia pulmia tunnistaessa ja ratkaistaessa.⁸⁹ Nykyään vallanjaosta puhuttaessa viitataan valtion sisäisen, eri toimielinten välisen vallanjaon lisäksi myös Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden väliseen vallanjakoon⁹⁰. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomari Luis López Guerra on todennut, että merkityksellisintä vallanjaossa on se, että se takaa tuomioistuinten riippumattomuuden: ”- - - most importantly, the principle of separation of powers continues to be relevant because it provides a guarantee of the independence of the judiciary, making the individual judge independent in relation to the rest of public authorities⁹¹”.

Rousseauin kehittämä suvereniteettioppi eroaa keskeisesti kolmijako-opista siinä, että se asettaa kansaa edustavan kansanedustuselimen eli parlamentin keskeisimpään asemaan. Rousseau perustelee tätä sillä, että parlamentti edustaa vaalien välityksellä kansaa suoremmin kuin muut valtiovallan haarat. Suvereniteettioppia sovelletaan myös Suomen valtiosäännössä. PL 2.1 §:n mukaisesti valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.⁹²

⁸⁶ Parlamentarismilla tarkoitetaan sitä, että toimeenpanovallan tulee nauttia kansanedustuslaitoksen luottamusta. Tieteen termipankki: Parlamentarismi.

⁸⁷ Tolonen 2006, s. 307.

⁸⁸ KM 2003:3, s. 50.

⁸⁹ Tuori 2005, s. 1027.

⁹⁰ Ks. tarkemmin Nieminen 2004, s. 193.

⁹¹ López Guerra Luis 2000, s. 4.

⁹² Husa & Pohjolainen 2014, s. 77-78.

2.4.2 Vallanjakoperiaate Suomessa

Vallanjako-oppia on Suomessa tutkittu valtiosääntöoikeudellisena ongelmana melko vähän. Tuorin mukaan vallanjako-oppi on juurtunut suomalaiseen oikeudelliseen ja poliittiseen kulttuuriin heiveröisesti, erityisesti tämä pätee siihen vallanjako-opin lähtökohtaan, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Vallanjako-oppi suomalaisessa valtiosääntödoktriinissa on ollut kaukaisessa asemassa vaikka vallanjako onkin ollut keskeisiä kiistakysymyksiä esimerkiksi vuosien 1917-1919 hallitusmuotokeskustelussa. Kiistakysymykset ovat kuitenkin keskittyneet vallanjaon kokonaisuuden sijasta ylimmän toimeenpanovallan ja eduskunnan välisiin suhteisiin, jolloin tuomioistuinten asemaan ei ole puututtu. Perustuslakivaliokunta on hallitusmuotoa koskevassa mietinnössään lausunut, että ”nykyajan oikeusvaltioissa on, toisissa enemmän, toisissa vähemmän johdonmukaisesti, toimeenpantu valtiovallan jako lainsäädäntö- ja toimeenpanoelinten sekä tuomiovallan kesken. Semmoinen jako tarjookin ehdottomasti tarvittavan takeen kansalaisten vapaudelle ja yhteiskuntavoimain säännölliselle toiminnalle. Sekä yksinvaltaisissa monarkioissa että tasavaltaisesti hallituissa maissa on, niin kuin kokemus on osottanut, valtiovallan yksipuolinen keskitys vienyt sortoon ja muutenkin monessa kohden haitallisesti vaikuttanut valtiolliseen elämään”.⁹³

Valtiollisen vallan jakamisesta säädetään PL 3 §:ssä, jonka mukaan ”lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus”.⁹⁴ Hallituksen esityksen⁹⁵ mukaan lähtökohtana on perinteinen vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan. Kuitenkin esityksessä todetaan, ettei valtiollisia perustehtäviä pyritä täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille. Perustuslain säännös ilmaisee yleisen lähtökohdan, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä.⁹⁶

⁹³ PeKM 7/1917, s. 27.

⁹⁴ Lainsäädäntövallasta ja toimeenpanovallasta ks. tarkemmin esim. Saraviita 2011, s. 73-102.

⁹⁵ HE 1/1998 vp.

⁹⁶ HE 1/1998 vp, s. 75.

Jo vuoden 1919 hallitusmuotoon on sisältynyt nykyisen PL 3.3 §:ää vastaava säännös. Vanhassa hallitusmuodossa vallanjaosta säädettiin 2 §:n 2-4 momentissa. Systemaattinen valinta on kiinnostava, sillä pykälän ensimmäisessä momentissa vahvistettiin kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä. Tämä on antanut mahdollisuuden tulkintaan, jonka mukaan vallanjako on valtiosääntöperiaatteiden *prima facie* – etusijajärjestyksessä alisteinen kansanvallalle.⁹⁷ Tuomioistuinten riippumattomuutta on perustuslain valmistelussa ja käsittelyssä pidetty itsestään selvyytenä ja siitä esitetyt perustelut ovat lyhyitä sekä vuoden 1919 hallitusmuodon että nykyisen perustuslain esitöissä.⁹⁸

2.4.3 Tuomiovalta

PL 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslaki ei avaa tuomiovallan käsitettä. Kirjallisuudessa tuomiovallan käyttämisen eli lainkäytön on sanottu olevan oikeussuojan antamisen tarkoituksessa tapahtuvaa valtiossa voimassa olevien oikeussäännösten soveltamista käytännössä esiintyviin yksittäistapauksiin. Lisäksi on sanottu, että tuomiovalta ilmenee tuomitsevana valtana eli oikeutena tuomiolla vahvistaa, mikä yksittäistapauksessa on oikein, sekä täytäntöönpanovaltana eli oikeutena pakolla toteuttaa se, mikä on tuomiolla oikeaksi vahvistettu. Näissä oikeusturvan antamistavoite ja lain oikean sisällön arvovaltainen vahvistaminen yksittäistapauksessa on korostetusti esillä.⁹⁹

Yleisesti voidaan sanoa, että lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa käytetään omasta aloitteesta. Tuomiovallan käyttöä ei sen sijaan voi itse päättää kyseessä olevan ratkaisuun johtavan menettelyn aloittamisesta, vaan tässä ollaan riippuvaisia yksityisten tai muiden viranomaisten taholta tulevasta vireillepanosta. Tämä piirre liittyy läheisesti ajatukseen siitä, että tuomitsemistoiminta on oikeusturvan antamista, joka kuuluu intressitahojen kannalta ulkopuoliselle, puolueettomalle taholle. Hidénin ja Saraviidan mukaan tuomitsemistoimintaa voidaan kuvata myös lainsäätäjän työn jatkamisena, sillä kirjoitetuissa säädöksissä ei voida koskaan yksittäistapauksiin ulottuvalla tarkkuudella määrätä kai-

⁹⁷ Tuori 2005, s. 1022.

⁹⁸ Tuori 2006, s. 7.

⁹⁹ Hidén & Saraviita 1994, s. 247.

kista säädösten soveltamispiirissä vastaisuudessa syntyvistä tilanteista.¹⁰⁰ Jyräki on perustellut tuomitsemisvallan erottamista lainsäädäntövallasta sillä, että lain soveltamisessa julkinen intressi saattaa joutua vastakkain yksilön intressin kanssa, ja näiden keskenään sovittamiseen riippumaton tuomioistuin soveltuu paremmin kuin poliittinen elin. Lisäksi lainkäyttö eroaa rakenteellisesti lainsäädännästä, jonka vuoksi se on järkevää erottaa toisille elimille kuin lakien säätäminen.¹⁰¹

Saraviidan mukaan tuomiovallan eli lainkäyttövallan riippumattomuus on ainoa parlamentaarisessa järjestelmässä toteutuva klassisen vallanjako-opin osa. Alkujaan riippumattomuusvaatimus on suunnattu mielivaltaista tuomiovallan käyttöä vastaan, jossa monarkit asettivat ja erottivat tuomioistuimia mielensä mukaan ja käyttivät niitä poliittisten tavoitteidensa välikappaleina. Riippumattomuusvaatimus oli reaktio rajoittamatonta yksinvaltaa vastaan. Riippumattomuusperiaatetta pidetään edelleen olennaisena valtiosääntöoikeudellisena periaatteena, vaikka nykyajan valtiossa tuskin ajatellaan hallituksen pyrkivän käyttämään oikeuslaitosta poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen tai poliittisen opposition nujertamiseen.¹⁰² Tuomioistuinten riippumattomuutta pohdittaessa on tärkeää ymmärtää se, että lainkäyttö on kuitenkin aina sidoksissa poliittiseen päätöksentekoon. On täysin oikeusvaltioperiaatteiden mukaista, että poliittisesti päätetään esimerkiksi kiristää suhtautumista seksuaalirikosten rangaistavuuteen. Tämä tarkoittaa tunnusmerkistöjen muuttamista ja taloudellisia lisäresursseja näiden asioiden tutkimiseen ja käsittelyyn. Tällaisista asioista päättäminen kuuluu nimenomaan poliitikoille osana lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttämistä. Tuomioistuinten riippumattomuuden käsitettä käsitellään tarkemmin luvussa 2.5.

Lainkäyttötehtävät on varattu vain tuomioistuimeksi järjestetyille julkisille toimielimille. Tuomioistuinten päätöksenteko on oltava täysin itsenäistä suhteessa viranomaisten toimintaan.¹⁰³ Tuomioistuinten on noudatettava päätöksiä tehdessään oikeudenkäyntimenettelyä, jonka mukaan prosessin koko aineisto on esitettävä tuomioistuimessa sekä tuomarille että asian osapuolille. Kaikille osapuolille on varattava tilaisuus lausua esitetyistä aineistosta. Ratkaisuissa on myös noudatettava lakisidonnaisuutta, jolla tarkoite-

¹⁰⁰ Hidén & Saraviita 1994, s. 248-249.

¹⁰¹ Jyräki 2003, s. 163.

¹⁰² Saraviita 2011, s. 102.

¹⁰³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut tätä vaatimusta esimerkiksi tapauksessa *De Wilde, Ooms & Versyp v. Belgia* 1971, kohta 78.

taan sitä, että tuomioistuin on ratkaisutoiminnassaan sidottu vain voimassa oleviin oikeussääntöihin.¹⁰⁴

PL 3.3 §:n sekä 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa Suomessa käyttävät korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Hidén ja Saraviita huomauttavat, että ylintä tuomiovaltaa käyttävät myös kaikki sellaiset elimet, joiden lainkäyttöratkaisusta ei voi hakea muutosta toisessa tuomiovaltaa käyttävässä elimessä. Tämän mukaan ylintä tuomiovaltaa käyttävät sekä viranomaiset, joiden lainkäyttöratkaisusta ei voi lainkaan hakea muutosta toisessa viranomaisessa sekä muutkin viranomaiset sellaisissa asioissa, jossa varsinainen muutoksenhaku on kokonaan kielletty.¹⁰⁵

Lakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi¹⁰⁶ on huomautettu, että hallituksen esityksen yleisperusteluissa tuomiovalta on jätetty täysin vaille huomiota eikä sitä käsitellä esityksessä omana kokonaisuutenaan. Tuomioistuinten riippumattomuuden säilyttäminen keskeisenä valtiosääntöperiaatteena on mainittu vain yhdessä virkkeessä muiden asioiden rinnalla. Lakivaliokunta panee merkille, että tuomiovallan yhteiskunnallinen merkitys on 1990-luvulla huomattavasti suurempi kuin aikaisemmin. Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon vuonna 1989 on korostanut ihmisoikeuksien merkitystä tuomioistuinten päätöksenteossa. Lisäksi tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on saanut uusia painotuksia ja ulottuvuuksia. Lausunnossa on myös todettu seuraavaa: ”tietävästi perusoikeuskomiteassa on käyty keskustelua siitä, onko tuomioistuinten jaottelu yleisiin, hallinnollisiin ja erityistuomioistuimiin edelleen tarkoituksenmukainen. Kun komiteassa päädyttiin siihen, että jako säilytetään ennallaan, käytyä keskustelua ei ole katsottu tarpeelliseksi mainita perusteluissa saati sitten esitellä syitä, joilla kannanottoon on päädytty. Valiokunnan mielestä valittu kirjoitustapa saattaa johtaa tuomiovallan merkityksen aliarviointiin”.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Jyränki 2000, s. 69.

¹⁰⁵ Hidén & Saraviita 1994, s. 253.

¹⁰⁶ LaVL 9/1998 vp.

¹⁰⁷ LaVL 9/1998 vp, s. 3.

2.4.4 Tuomiovallan suhde lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan

Tuomiovallan erottaminen yksinomaan tuomioistuimille merkitsee myös sitä, ettei tuomioistuimilla ole puolestaan oikeutta puuttua lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttämiseen, ellei perustuslaki tätä erikseen salli¹⁰⁸. Tuomioistuinten mahdollisuus valvoa perustuslainmukaisuuden toteutumista koskettaa kuitenkin lainsäädäntövallan käyttöä¹⁰⁹. PL 106 §:n mukaan ”tuomioistuinten on annettava perustuslain säännökselle etusija, jos lain säännöksen soveltaminen yksittäisessä tapauksessa on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa”. Valtiollisten tehtävien erottelun takia 106 §:ää on poikkeussäännöksenä tulkittava tiukasti. Hallituksen esityksen mukaisesti ”tuomioistuin ei siten voisi arvioida yleisesti ja ilman yhteyttä konkreettiseen tapaukseen sitä, onko jokin lain säännös ristiriidassa perustuslain kanssa. Ratkaisu korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä, jonka lainsäädäntöratkaisuja ei voitaisi lakien säätämisen jälkeen yleisesti riitauttaa. Tuomioistuinten tutkimismahdollisuus rajoittuisi vain tilanteeseen, jossa lain säännöksen soveltaminen sen käsiteltävänä olevassa yksittäisessä oikeustapauksessa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei tällöinkään voisi julistaa lain säännöstä perustuslainvastaiseksi, vaan se voisi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta kyseisessä yksittäistapauksessa”.¹¹⁰ Keskeisenä huolenaiheena tuomarivaltiosta käydyssä keskustelussa¹¹¹ on pidetty sitä, että vallanjakoa noudattavassa demokraattisessa oikeusvaltiossa tuomioistuimet astuvat alueelle, joka kuuluu poliittisesti vastuunalaisille valtioelimille eli eduskunnalle ja hallitukselle¹¹².

Riippumattomuuden kannalta on myös keskusteltu tuomareiden osallistumisesta lainvalmisteluun, joka kuuluu lainsäädäntövallan piiriin. Lainvalmisteluun osallistuva tuomari asettuu lainsäätäjän asemaan, joka ei ole ongelmattonta vallanjako-opin näkökulmasta. Lainvalmisteluun osallistuessaan tuomari muodostaa käsityksiä lain oikeista tulkintavaihtoehtoista ja hän sitoutuu ehkä lainsäädännön tavoitteisiin tavalla, joka ei mahdollista lain kriittistä arviointia myöhemmässä oikeudenkäynnissä. Tapanila pitää varsin ongelmallisena tilannetta, jossa tuomarilla on lainvalmistelutehtäviä yhtä aikaa

¹⁰⁸ Vrt. PL 77 §, 99 § ja 105 §.

¹⁰⁹ Jyräki 2000, s. 69.

¹¹⁰ HE 1/1998 vp, s. 163.

¹¹¹ Ks. tarkemmin tuomarivaltiosta esim. Tuori 2003, 915-943 ja Tuori 2007, ss. 249.

¹¹² Tuori 2005, s. 1041.

tuomarinviran hoitamisen kanssa, sillä se aiheuttaa kysymyksen siitä, onko henkilö ollut alun alkaenkaan oikea valinta hoitamaan tuomarin tehtävää kun otetaan huomioon tuomioistuinten riippumaton asema. Tapanila ei pidä yhtä ongelmallisena tilannetta, jossa virkatuomari osallistuu tilapäisesti lakia valmistelevalle työryhmän työskentelyyn.¹¹³ Lainkäyttäjän riippumattomuus saattaa Tapanilan mukaan myös vaarantua, jos tuomari osallistuu merkittävällä panoksella lainvalmisteluun lausunnonantajana¹¹⁴. Professori Ojanen on myös pitänyt vallan kolmijako-opin kannalta ongelmallisena tuomareiden osallistumista lainvalmisteluun ja heidän kuulemistaan eduskunnan valiokunnissa omis- sa nimissään asiantuntijoina¹¹⁵.

Lainsäädäntövalta kuuluu PL 3.1 §:n mukaan eduskunnalle. Ensisijaisesti lainsäätäjän valtiosäännön mukainen tapa vaikuttaa tuomioistuinten ratkaisutoimintaan on säätää yleinen laki, jota tuomioistuinten on noudatettava ratkaisutoiminnassaan. PL 105.2 §:ssä säädetty armahdusoikeus on ainoa tilanne, jossa perustuslakimme sallii lainsäätäjän puuttuvan tuomioistuimissa jo ratkaistuihin asioihin.¹¹⁶ Tuori pitää ongelmallisena niin kutsuttuja *lex singularis* –tyyppisiä lakeja, joilla tarkoitetaan yksittäisiä tilanteita koskevia lakeja. Yksittäisiin tapauksiin tai tilanteisiin sovellettavat lait ovat perustuslain näkökulmasta ongelmallisia, sillä niitä on vaikea sovittaa yhteen yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. *Lex singularis* –tyyppiset lait voivat viedä kohteiltaan oikeusturvakeinot, joihin nämä voisivat turvautua, jos samasta asiasta tehtäisiin päätös tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa. Näin käydessä rikotaan asianosaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka turvataan sekä PL 21 §:ssä että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa¹¹⁷. Lain säätäminen koskemaan yksittäistä tapausta voi loukata tuomioistuinten riippumatonta asemaa, sillä lainsäätäjä loukkaa tätä lähtökohtaa silloin,

¹¹³ Vrt. Virolainen 2003, s. 211: ”KKO:n ja KHO:n jäsenten ei mielestäni tulisi osallistua lainkaan komiteoiden tai toimikuntien jäseninä sellaisiin lainsäädäntöhankkeisiin, joissa joudutaan ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa säännösten sisältöön, eikä heitä pitäisi kuulla myöskään asiantuntijoina lakiesitysten käsittelyssä eduskunnassa. Tällä tavoin ylimmät tuomarit voisivat epäilyksettä säilyttää puolueettomuutensa ja riippumattomuutensa.”

¹¹⁴ Tapanila 2007, s. 54-56.

¹¹⁵ HS 27.3.2013, kotimaa A20.

¹¹⁶ Tuori 2005, s. 1036.

¹¹⁷ *Lex singularis* -rajoitus voidaan liittää oikeusvaltion perusteisiin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Ks. esimerkiksi EIT:n tuomio *Stran Greek Refineries ja Stratis Andreadis v. Kreikka* (1994), kohta 49.

kun se tekee yksittäistä oikeusriitaa koskevalla lailla tyhjäksi tuomioistuimen jo tekemän päätöksen oikeusvaikutukset.¹¹⁸

Hallintoviranomaiset ovat toimineet pitkään Suomen hallintolainkäytön järjestelmässä ensimmäisenä valitusasteena. Tällöin alempien hallintoviranomaisten päätöksistä valittiin aluehallintoviranomaisen tai keskusviraston päätöksestä ministeriöön. Järjestelmää noudatettiin 1919 hallitusmuodon 2.4 §:stä huolimatta, jonka mukaan tuomiovallan käytöstä vastasi riippumattomat tuomioistuimet. Hallintovalituslaki kumottiin vasta vuonna 1996 annetulla hallintolainkäyttölaiilla (586/1996), jonka 7 §:ssä valitusviranomaisiksi osoitetaan hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus. Hallintolain kehitymistä ja valtiovallan kolmijaon vahvistumista edistivät Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 sekä kansallinen perusoikeusuudistuksemme vuonna 1995.¹¹⁹ Tuori on katsonut, että oikeushallinto on vallanjaon ja tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta vaarallista raja-aluetta, joka vaatii jatkuvaa valppautta rajaloukkausten estämiseksi. Pääsäännön mukaan tuomioistuinlaitos kuuluu niiden yleisten henkilöstö- ja finanssihallinnollisten ohjausjärjestelmien piiriin, joita sovelletaan valtion talousarvion alaisuuteen kuuluvissa yksiköissä. Tuorin mukaan tämä voi luoda tuomioistuinlaitoksen sisäisissä esimies-alaisuhteissa sekä tuomioistuimen ja oikeusministeriön välillä asetelmia, joissa tulee pohtia tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden ja vallanjaon merkitystä. Tuori viittaa tässä yhteydessä tulosbudjetointiin, johon sisältyy oikeusministeriön kanssa tehtäviä tulossopimuksia sekä uuteen palkkausjärjestelmään ja siihen sisältyvään henkilökohtaisen työpanoksen arviointiin.¹²⁰ Myös Koskelo on pitänyt tuomioistuinten riippumattomuuden ja oikeusturvakoneiston heikkona rakenteellisena kohtana sitä, että hallitus ja eduskunta vastaavat tuomioistuinlaitoksen rahoituksesta ja toimintaedellytyksistä¹²¹. Tapanila puolestaan pitää ongelmallisena toimeenpanovallan mahdollisuutta vaikuttaa tuomioistuinten budjettimäärärahoihin, jolla pystytään tehokkaasti ohjaamaan tuomioistuinten toiminnan painopisteitä. Budjettilta antaa myös mahdollisuuden vaikuttaa määräaikaisten tuomareiden viran haltijoiden asemaan, jonka ei voida katsoa toteuttavan riippumattomuuden periaatetta.¹²²

¹¹⁸ Tuori 2005, s. 1037.

¹¹⁹ Tuori 2005, s. 1042.

¹²⁰ Tuori 2005, s. 1043.

¹²¹ Koskelo 2006b, s. 2.

¹²² Tapanila 2007, s. 51.

2.5 Tuomioistuinten riippumattomuus

2.5.1 Tuomioistuinten riippumattomuuden ulottuvuudet

Tuomioistuinlaitoksen ja siihen kuuluvien tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuutta voidaan tarkastella useasta näkökulmasta. Ensinnäkin voidaan puhua tuomioistuinten ulkoisesta ja sisäisestä riippumattomuudesta. Tämän lisäksi voidaan erottaa tuomioistuinlaitoksen sisällöllinen ja rakenteellinen riippumattomuus.

Tuomioistuinten ulkoinen riippumattomuus viittaa siihen, että tuomioistuin on riippumaton muiden tahojen vaikutuksesta. Tällä voidaan tarkoittaa riippumattomuutta suhteessa lainsäätäjään, hallitusvallan käyttäjään ja viranomaisiin sekä oikeusriitojen osapuoliin.¹²³ Voidaan puhua myös yksittäistapauksellisesta tai tapauskohtaisesta riippumattomuudesta. Yksittäistapauksellinen riippumattomuus tarkoittaa sitä, että lainsäätäjä, hallitus tai hallintoviranomainen ei saa vaikuttaa tai pyrkiä vaikuttamaan siihen, miten tuomioistuin yksittäistapauksessa ratkaisee tietyn lainkäyttöasian. Alemman tuomioistuimen tulee tapauskohtaisesti olla riippumaton ylemmän tuomioistuimen määräysvalasta eli ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa vaan sen on odotettava mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Ylimpien tuomioistuinten antamilla ennakkopäätöksillä on oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa ja tuomioistuinta ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen asian ratkaisussa.¹²⁴ Tuomioistuin on päätöstä tehdessään sidottu ainoastaan lakiin ja muihin velvoittaviin oikeuslähteisiin¹²⁵.

Tuomioistuinten sisäinen riippumattomuus merkitsee ennen kaikkea sitä, että tuomioistuimet ovat oikeuslaitoksen sisällä riippumattomia¹²⁶. Sisäinen riippumattomuus on sitä, ettei oikeusastejärjestyksessä alemmat tuomioistuimet ole ylempien oikeuksien tai edes ylimmän tuomioistuimen ratkaisuihin sidottuja¹²⁷. Näin ollen korkeimman oikeuden ennakkoratkaisut eivät sido alempia tuomioistuinta oikeudellisesti. Tosiasiallisesti kor-

¹²³ OM 2009:3, s. 27.

¹²⁴ Jyräki 2000, s. 244-245.

¹²⁵ Virolainen 1995, s. 340.

¹²⁶ OM 2009:3, s. 27.

¹²⁷ Kansainvälisesti lainsäädännöt voivat kuitenkin poiketa huomattavasti siltä osin, minkälainen sitovuus ylimmän instanssin antamilla ennakkopäätöksillä on. Virolainen & Pölönen 2004, s. 462.

kein oikeus voi ennakkopäätöksillä ohjata lainkäytön suuntaa, joka kuitenkin perustuu hyväksyttävään tavoitteeseen eli yhdenmukaiseen lainkäyttöön. Tämän ei ole katsottu olevan ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa¹²⁸.

Sisäinen riippumattomuus tarkoittaa myös sitä, ettei tuomioistuimen päällikkötuomari tai tuomioistuimen kollegio voi sitovasti määrätä yksittäistä tuomaria lainsoveltamiskysymyksissä. Kollegisessa tuomioistuimessa tuomari on myös muihin tuomareihin nähden itsenäisessä asemassa.¹²⁹ Tuomioistuinten sisäisestä riippumattomuudesta on lain tasoinen säännös muun muassa käräjäoikeuslain (581/1993) 1.3 § :ssä, jonka mukaan laamanni on hallintoasioissa viraston päällikkö. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä¹³⁰ on korostettu, että ”käräjäoikeudessa laamannin asema virastopäällikkönä korostuu tuomioistuinten saadessa enemmän itsenäistä päätösvaltaa tulohajautukseen ja -budjetointiin siirryttäessä. Laamanni vastaa käräjäoikeuden tehokkaasta ja taloudellisesta hoitamisesta”. Näin ollen käräjäoikeuden laamannin esimiesasema käräjätuomareihin nähden korostuu hallintoon kuuluvissa asioissa.¹³¹

Riippumattomuuteen kuuluu myös rakenteellinen ulottuvuus, joka ulottaa sen vaikutuksen varsinaiselle toiminnalle edellytyksiä luoviin, kuten hallinnoksi luokiteltuihin toimintoihin. Rakenteellisessa riippumattomuudessa on kysymys tuomarin, tuomioistuinten ja koko tuomioistuinlaitoksen suhteesta muuhun yhteiskuntaan sekä siitä, ettei riippumattomuus saa vaarantua rakenteellisista syistä.¹³² Rakenteellinen riippumattomuus liittyy vaatimukseen, jonka mukaan tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta on säädettävä lailla. Aikaisemmassa vuoden 1919 hallitusmuodossa edellytettiin, että yleisistä ja yli- ja alioikeuksista sekä erikoistuomioistuimista tuli säätää lailla¹³³. Vaikka uusi perustuslaki ei sisällä vastaavia säännöksiä, perustuslain esityöt osoittavat kuitenkin sen, että vaatimus on edelleen voimassa¹³⁴. Lakivaliokunta on lausunnossaan¹³⁵ korostanut, että ”tuomioistuinten riippumattomuuden takeisiin kuuluu tuomioistuinten muodostamisen ja toiminnan lakiperusteisuus”. Lakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt, että la-

¹²⁸ Virolainen & Pölönen 2004, s. 462.

¹²⁹ Virolainen & Pölönen 2004, s. 462.

¹³⁰ HE 252/1992 vp.

¹³¹ HE 252/1992 vp, s. 9.

¹³² Virolainen & Pölönen 2004, s. 452.

¹³³ Ks. tarkemmin Suomen hallitusmuoto 55 § ja 60.1 § (94/1919).

¹³⁴ Tuori 2006, s. 14.

¹³⁵ LaVL 9/1998 vp.

kiperusteisuudesta olisi erikseen säädettävä perustuslaissa.¹³⁶ Myös perustuslakivaliokunta on mietinnössään¹³⁷ katsonut, että ”tuomioistuimista säädetään tarkemmin lailla eikä niiden säänteleminen voi esimerkiksi puitelainsäädännön välityksellä liukua asiallisesti asetuksen tasoon”. Lopuksi perustuslakivaliokunta toteaa lailla säätämisen vaatimuksen saavan tulkinnallista tukea PL 98.3 §:n sanamuodosta, jonka mukaan tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla.¹³⁸

Hovioikeuslakia koskevassa esityksessä lakivaliokunta on jo vuonna 1993 antamassaan mietinnössä¹³⁹ liittänyt tuomioistuinten riippumattomuuden lailla säätämisen vaatimukseen. Lakivaliokunta oli saanut useita asiantuntijalausuntoja, joissa oli katsottu, että hallituksen esitys vaarantaisi hovioikeuden riippumattomuutta ja muuttaisi kollegiaalisen tuomioistuimen päällikkövirastoksi. Tällä viitattiin presidentille ehdotetusta vallasta vahvistaa hovioikeuden työjärjestys ja siitä, että monet työjärjestykseen nykyisin sisältyvät säännökset ehdotettiin hovioikeuksien yhtenäisyyden takaamiseksi siirrettäväksi asetukseen. Näin ne olisivat siirtyneet tuomioistuinten omasta harkinnasta hallinnollisten viranomaisten päätettäväksi. Valiokunta kuitenkin katsoi, ettei hallituksen esityksellä ollut tarkoitettu puuttua tuomareiden eikä tuomioistuinten riippumattomuuteen ja piti perusteltuna kehittää hovioikeuden organisaatiota hallituksen esityksen mukaisesti. Valiokunnan mukaan tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi säädöksiä tuli kuitenkin säädöshierarkkisesti korjata niin, että se ehdotti useiden säännösten nostamista hallituksen esitykseen sisältyvästä asetusluonnoksesta lain tasolle.¹⁴⁰ Lakivaliokunta muun muassa ehdotti mietinnön yksityiskohtaisissa huomautuksissa, että hovioikeuslain 3 §:ään lisättäisiin uudeksi 3 momentiksi käräjäoikeuslain mukainen säännös siitä, että presidentti johtaa hovioikeuden toimintaa¹⁴¹. Oikeuskansleri on oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa¹⁴² todennut, että tuomioistuinten tulosohtausjärjestelmän toteuttamiseen ja tuomioistuinten käytännön toimintaan liittyvät päällikkötuomareiden ja

¹³⁶ LaVL 9/1998 vp, s. 6.

¹³⁷ PeVM 10/1998 vp.

¹³⁸ PeVM 10/1998 vp, s. 30.

¹³⁹ LaVM 24/1993 vp.

¹⁴⁰ LaVM 24/1993 vp, s. 2.

¹⁴¹ LaVM 24/1993 vp, s. 4.

¹⁴² Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 6/20/00 (24.4.2000).

muiden esimiestehtävissä olevien tuomareiden asemaa ja tehtäviä koskevat perussäännökset tulisi vastaisuudessa antaa lain tasolla¹⁴³.

Nykyisessä perustuslaissa tuomioistuinten rakenteellinen riippumattomuus turvataan 102 §:ssä tuomareiden nimittämisestä sekä 103 §:ssä tuomareiden virassa pysymisaikeudesta. Vakinaiset tuomarit nimittää Suomen perustuslain mukaan tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Nimitysmenettely siis kytkee hallitusvallan ja tuomiovallan rakenteellisesti toisiinsa. Tasavallan presidentin nimitysvaltaa on perusteltu sillä, että tasavallan presidentti olisi vähemmän poliittinen toimielin kuin valtioneuvosto. Kun tuomioistuimen yhteys muuhun valtiokoneistoon olisi mahdollisimman epäpoliittinen, niin se puolestaan vahvistaisi tuomioistuinten riippumatonta asemaa.¹⁴⁴

Lakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi nostetaan esiin tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden tärkeys: ”Tuomioistuinten rakenteellisesta riippumattomuudesta käynnistynyt keskustelu ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioita velvoittavat suositukset on syytä ottaa vakavasti. Erityisesti on huolehdittava siitä, että oikeusvaltioperiaatteiden toteuttamisen voimavarat turvataan. Valiokunta on pitänyt tarpeellisena selvittää, pitääkö oikeushallinnon rakenteita muuttaa esimerkiksi siten, että tuomioistuinhallinto erotetaan hallinnollisesti valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä”.¹⁴⁵ Lakivaliokunnan lausunnossa on lisäksi todettu, että ”kansalaisten oikeusturvan kannalta yhä merkittävämpää on se, että tuomarit ovat ammattitaitoisia ja myös eettisesti korkeatasoisia eli oikeamielisiä”. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että riippumattomuus on itse lainkäyttötyössä eli tuomitsemisessa kaikkein olennaisinta. Tällä lakivaliokunta on tarkoittanut sitä, että ”tuomitsemisessa tuomari saa olla riippuvainen vain laista ja muista hyväksytyistä ratkaisuperusteista”.¹⁴⁶ Lausunnossa korostetaan kuitenkin sitä, ettei edellä sanottu vielä riitä siihen riippumattomuuteen, mitä tällä käsitteellä nykyisin tarkoitetaan Euroopan neuvoston ja kansainvälisten tuomarijärjestöjen suosituksissa¹⁴⁷. Valiokunta viittasi Euroopan neuvoston vuonna 1997 järjestämään tuomareiden asemaa käsitelleen konferenssin päätöslauselmaan, jossa vaadittiin muun muassa sitä, että ”vallan kolmijako-opin seurauksena tuomareiden riippumattomuus

¹⁴³ Nikula 2000, s. 142.

¹⁴⁴ Jyräki & Husa 2012, s. 322.

¹⁴⁵ LaVL 9/1998 vp, s. 5.

¹⁴⁶ LaVL 9/1998 vp, s. 5.

¹⁴⁷ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (94) 12.

edellyttää, että tuomareiden nimittämis- ja ylennysmenettelyä hallitaan oikeuslaitoksen toimin. Tämän lisäksi on taattava, että valtion johtamisella tai tuomioistuimen määrärahaohjauksella ei rajoiteta niiden toimintavapautta”.¹⁴⁸

2.5.2 Perustuslain takaama tuomioistuinten riippumattomuus

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus on yleisesti hyväksytty tuomioistuinten toiminnan järjestämisen keskeiseksi lähtökohdaksi¹⁴⁹. Ydinajatuksena voidaan pitää sitä, ettei mikään ulkopuolinen taho saa vaikuttaa yksittäisen oikeuskysymyksen ratkaisuun. Erityisesti on haluttu korostaa sitä, ettei hallintokoneisto voi puuttua tuomitsemistoimintaan.¹⁵⁰ Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus koskee erityisesti ratkaisutoimintaa, jossa mitkään ulkopuoliset tahot eivät saa asiaankuulumattomasti vaikuttaa tuomitsemistoimintaan. Hidén ja Saraviita ovat todenneet, että asiaankuuluvaa vaikuttamista on ainoastaan se, mikä tapahtuu säädösten antamisen kautta.¹⁵¹ Suomessa tuomioistuinten riippumattomuutta muista valtioelimistä turvataan kahdella perustuslain säännöksellä. Ensinnäkin PL 3.3 §:ssä, jossa säädetään edellä käsitteystä valtiovallan kolmijaosta sekä toiseksi tuomioistuinten riippumattomuus on turvattu PL 21.1 §:ssä, jossa turvataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa ja riippumattomassa tuomioistuimessa.

Perustuslaissa puhutaan ainoastaan tuomioistuinten tai muun lainkäyttöelimen riippumattomuudesta, mutta siinä ei mainita ollenkaan puolueettomuutta. Hallituksen esityksen¹⁵² yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että ”ilmaisuun on tarkoitettu sisällyttää paitsi oikeussuojaelimen riippumattomuus suhteessa toimeenpanovaltaan myös vaatimus ratkaisuelimen puolueettomuudesta suhteessa oikeusjutun tai muun asian eri osapuoliin”.¹⁵³ Riippumattomuus ja puolueettomuus eivät ole yhteneväisiä, mutta tarkan rajan vetäminen näiden käsitteiden välille on käytännössä haastavaa¹⁵⁴. Molemmilla käsitteillä olennainen kysymys on kuitenkin luottamuksesta tuomioistuimeen.

¹⁴⁸ LaVL 9/1998 vp, s. 5.

¹⁴⁹ KM 2003:3, s. 74.

¹⁵⁰ Husa & Pohjalainen 2014, s. 79.

¹⁵¹ Hidén & Saraviita 1994, s. 250.

¹⁵² HE 309/1993 vp.

¹⁵³ HE 309/1993 vp, s. 74.

¹⁵⁴ EIS 6.1 artiklassa käytetään riippumattomuuden ja puolueettomuuden käsitteistä ”an independent and impartial tribunal”.

Yleensä riippumattomuuden ja puolueettomuuden käsitteillä halutaan korostaa luottamuksen tärkeyttä ja kattavuutta.¹⁵⁵

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi”.¹⁵⁶ Näin ollen voidaan päätellä, että tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on ensisijaisesti tärkeää yksilön oikeusturvan toteuttamiseksi. Lisäksi perustuslaki sisältää useita säännöksiä, jotka muodostavat riippumattomuuden edellytyksiä. Tällaisista säännöksistä voidaan mainita tuomarien virassa pysymisoikeus ja tuomarien nimittämistä koskevat säännökset, satunnaisten tuomioistuinten perustamisen kieltö sekä tuomioistuinten organisaatiota ja tehtäviä koskevat säännökset.¹⁵⁷

2.5.3 Riippumattomuuden merkitys oikeusturvan toteutumisessa

Kansalaisten oikeusturvaodotus on länsimaisen oikeusvaltion kulmakivi. Kansalaiset odottavat, että heillä on oikeus odottaa tuomioistuinten takaavan heidän oikeusturvansa.¹⁵⁸ Kansalaisten oikeusturva turvataan PL 21 §:ssä, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” PL 21 §:n sisällön tulkinta määräytyy pitkälle EIS 6 artiklasta ja sen soveltamiskäytännöstä. EIT:n oikeuskehitys tulee ottaa huomioon tulkittaessa PL 21 §:n sisältöä.¹⁵⁹

Oikeusturvaa koskevaa sääntelyä on pidetty Suomessa ihmisten oikeusaseman kannalta keskeisenä. Oikeusturvasta on ollut sääntelyä Suomen oikeusjärjestyksessä pitkään ja

¹⁵⁵ Virolainen & Pölönen 2004, s. 446.

¹⁵⁶ HE 1/1998 vp, s. 76.

¹⁵⁷ KM 2003:3, s. 70.

¹⁵⁸ Aarnio 2002a, s. 65.

¹⁵⁹ Saraviita 2000, s. 164.

vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös uusittiin ja sen sisältöä täsmennettiin ja laajennettiin.¹⁶⁰ Oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen asettaa oikeusvaltioajattelulle uusi vaatimuksia, sillä kun asioita tarkastellaan kansalaisten kannalta, painopiste on siirrettävä valtioelinten toimivaltasuh-teista ja instituutioista ihmisiin. Oikeudenkäytön uudistusten yhteydessä korostetaan organisaatorakenteita, menettelyä ja tuomarin asemaa, kun etualalla pitäisi olla kuitenkin oikeuden saatavuus, menettelyn selkeys sekä oikeudenkäyntien kustannukset ja päätösten todellisuus ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tosiasialliset edellytykset.¹⁶¹

Perusoikeussäännös sisältää yleissäännöksen, jossa on asetettu asianmukaisen ja ripeän käsittelyn vaatimus. Yksilöllä on oikeus saada itseään koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Säännöksen lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asia käsiteltäväksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännös liittyy läheisesti hyvään hallintoon liittyvään asian käsittelyn joutuisuusperiaatteeseen, jonka soveltamisesta löytyy useita laillisuusvalvoji-en ratkaisuja ja kannanottoja.¹⁶²

Lisäksi perustuslain säännös edellyttää, että yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tulee voida saattaa toimivaltaisen tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi, jolla turvataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä KP-oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen asettama vastaava velvoite sopimusten kattamis-sa asioissa. Sopimuksissa ei vaadita, että asia olisi aina käsiteltävä Suomessa tuomiois-tuimeksi luonnehdittavassa elimessä, joten perusoikeussäännöksessä on käytetty myös termiä ”muu riippumaton lainkäyttöelin”. Käsitteellä tarkoitetaan ihmisoikeusmääräys-ten asettamat oikeussuojavaatimukset täyttävää toimielintä ja käsittelyprosessia. Suo-messa yksilön mahdollisuus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuo-mioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi toteutuu varsin hyvin.¹⁶³

Kansainvälinen ihmisoikeussäätely asettaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeuden-käyntiin (*fair trial*), joka turvataan EIS 6 artiklassa. Hyvän hallinnon käsitteellä tarkoi-

¹⁶⁰ Husa & Pohjalainen 2014, s. 159.

¹⁶¹ Hallberg 2008, s. 24-25.

¹⁶² Husa & Pohjalainen 2014, s. 159. Ks. joutuisuusperiaatteen soveltamista koskevista ratkaisuista esim. OKA 27.2.2001 D 499/1/99 ja 1082/1/99.

¹⁶³ Husa & Pohjalainen 2014, s. 160.

tetaan sellaista toimintaa hallintoasioissa, että julkisen vallan ja asianosaisten oikeudet ja intressit tulevat mahdollisimman hyvin turvatuiksi. Hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluu viivytyksetön ja asianmukainen viranomaistoiminta, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluu myös vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta ja hallinnon palveluperiaatteesta, vaikka niitä ei ole perusoikeussäännöksessä erikseen mainittu.¹⁶⁴

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluvat myös käsittelyn suullisuus, oikeus saada oikeudellista apua ja oikeus valita itse oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Oikeussuojatakeisiin kuuluvat myös rikoksesta syytetylle taatut oikeudet: syyttömyysolettama, oikeus olla todistamatta itseään vastaan, oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto syytteiden sisällöstä ja perusteista henkilön ymmärtämällä kielellä, oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytyksiä valmistautua puolustukseen, oikeus kuulustella ja kuulustuttaa todistajia, oikeus saada maksutta tulkkausapua ja oikeus olla tulematta syytetyksi ja tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella.¹⁶⁵

2.5.4 Tuomioistuinten riippumattomuus kansainvälisessä oikeudessa

Suomen perustuslain lisäksi kansainvälinen oikeus sisältää laajasti oikeudellista sääntelyä tuomioistuinten riippumattomuudesta. KP-sopimuksen 14.1 artiklassa säädetään siitä, että jokaisella on oikeus oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä. Lisäksi EIS 6.1 artiklassa taataan jokaiselle oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa (*independent and impartial*) tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä¹⁶⁶.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tehnyt eron riippumattomuuden ja puolueettomuuden käsitteiden sisällöstä. Riippumattomuudella tarkoitetaan tuomioistuimen raken-

¹⁶⁴ Husa & Pohjalainen 2014, s. 160.

¹⁶⁵ Husa & Pohjalainen 2014, s. 160.

¹⁶⁶ Lähes samansisältöinen säännös sisältyy PL 21 §:ään, jonka mukaan: ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. —”

teellisiä seikkoja eli onko tuomioistuin tai sen jäsen vapaa haitallisista sidonnaisuuksista suhteessa toimeenpanovaltaan, osapuoliin yksittäistä oikeudenkäyntiä laajemmin tai lainsäätäjään. Puolueettomuudella taas viitataan tuomioistuimen tai sen jäsenen asemaan yksittäisessä oikeudenkäynnissä. Puolueettomuudessa arvioidaan myös sitä, onko tuomioistuin tai sen jäsen vapaa oikeudenkäyntiin vaikuttavista sidonnaisuuksista, jotka voivat vaarantaa puolueettomuuden kyseisessä oikeudenkäynnissä.¹⁶⁷ Tosiasiallinen riippumattomuus ei ole riittävää, vaan tuomioistuimen on myös näytettävä osapuolten ja yleisön silmissä riippumattomalta¹⁶⁸. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on kiinnittänyt huomiota tuomioistuinten riippumattomuuteen arvioidessaan sitä, millä tavoin ja kuinka pitkäksi toimikaudeksi jäsenet on nimitetty tehtävänsä, tuomioistuinta ulkoiselta painostukselta suojaaviin järjestelyihin sekä siihen, minkälainen riippumattomuuden vaikutelma tuomioistuimen toiminnasta muodostuu¹⁶⁹.

Useisiin kansainvälisiin *soft law* -lähteisiin¹⁷⁰ on myös sisällytetty vaatimus tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta. YK:n (Yhdistyneet Kansakunnat) ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 10 artikla sisältää vaatimuksen riippumattomasta ja puolueettomasta tuomioistuimesta¹⁷¹. Lisäksi esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitea on vuonna 1994 hyväksynyt suosituksen tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja roolista¹⁷². Suosituksesta ilmenee useita tekijöitä, joiden katsotaan vaikuttavan riippumattomuuteen. Suositukset ovat yksi oikeudellinen reunaehto, joka määrittää tuomioistuinhallinnon järjestämisessä huomioon otettavia seikkoja.¹⁷³ Erityisesti tämän tutkimuksen kannalta tärkeitä suosituksia ovat seuraavat:

”Principle I, 2a. The independence of judges should be guaranteed pursuant to the provisions of the Convention and constitutional principles, for example by inserting specific provisions in the constitutions or other legis-

¹⁶⁷ Pellonpää et. al. 2012, s. 490-491.

¹⁶⁸ Ks. esim. *Delcourt v. Belgia* (1970), kohta 31: ”--- justice must not only be done; it must also be seen to be done”.

¹⁶⁹ Pellonpää et. al. 2012, s. 494.

¹⁷⁰ Soft law – lähteillä tarkoitetaan lähinnä kansainvälisten järjestöjen päätöksiä, päätöslauselmia, julistuksia ja muita kannanottoja. Ks. tarkemmin esim. Jyränki 2003, s. 300.

¹⁷¹ YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 10.12.1948.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976

¹⁷² Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (94) 12: ”Of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges”.

¹⁷³ OM 2009:3, s.40.

lation or incorporating the provisions of this recommendation in internal law¹⁷⁴.

”Principle I, 2b. The executive and legislative powers should ensure that judges are independent and that steps are not taken which could endanger the independence of judges”¹⁷⁵.

”Principle I, 2d. In the decision-making process, judges should be independent and be able to act without any restriction, improper influence, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason. The law should provide for sanctions against persons seeking to influence judges in any such manner. Judges should have unfettered freedom to decide cases impartially, in accordance with their conscience and their interpretation of the facts, and in pursuance of the prevailing rules of the law. Judges should not be obliged to report on the merits of their cases to anyone outside the judiciary”¹⁷⁶.

Keskeisenä *soft law* –lähteenä on myös Euroopan neuvoston ministerikomitean mielipide n:o 10 (2007)¹⁷⁷, jossa korostetaan tuomioistuinviraston merkitystä. Sen mukaan oikeusvaltion keskeisiin elementteihin kuuluu, että tuomioistuimilla on itsenäinen tuomioistuinvirasto tai muu vastaava, joka tasapainottaa lainsäätäjän, toimeenpanovallan sekä oikeuslaitoksen välisiä suhteita¹⁷⁸. Itsenäisen elimen tärkein tehtävä on tuomioistuinten hallinnon hoitaminen, mutta myös tämän lisäksi turvata tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta. Mielipiteessä korostetaan, että tällaisen elimen asemasta ja toimivaltuuksista sekä kokoonpanosta tulisi säätää perustuslain tasolla.¹⁷⁹ Euroopan neuvoston ministerikomitea on mielipiteessään n:o 2 (2001)¹⁸⁰ todennut, että tuomiois-

¹⁷⁴ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (94) 12, s. 2.

¹⁷⁵ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (94) 12, s. 2.

¹⁷⁶ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (94) 12, s. 3.

¹⁷⁷ Consultative Council of European Judges, Opinion no. 10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society.

¹⁷⁸ ”High council for the judiciary or another equivalent independent body as an essential element in a state governed by the rule of law to achieve a balance between the legislature, the executive and the judiciary”. CCJE Opinion no.10 (2007), s. 3, kohta 1.

¹⁷⁹ CCJE Opinion no. 10 (2007), s. 4, kohta 11.

¹⁸⁰ Consultative Council of European Judges, Opinion no. 2 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the fun-

tuinten rahoitus liittyy läheisesti tuomioistuinten riippumattomuuteen. Lisäksi sillä on olennainen yhteys Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan. Oikeussuojan saatavuutta ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ei voida taata, jos tuomioistuimilla ei ole tarvittavia varoja ja resursseja suorittaa toimiaan tehokkaasti.¹⁸¹

Tuomioistuinten riippumattomuus konkretisoituu käytännössä yksittäistapauksellisessa ratkaisussa, mutta riippumattomuuteen vaikuttaa myös osaltaan tuomioistuinlaitoksen rakenteelliset perusteet ja tuomarien virkamiesoikeudellinen asema. Päätöksenteon yksittäistapauksellisen itsenäisyyden lisäksi muita keskeisiä riippumattomuuden osatekijöitä ovat muun muassa tuomioistuinten organisatorisen aseman itsenäisyys, niiden toiminnan lakiperustaisuus, tuomioistuinten riittävät taloudelliset ja toiminnalliset resurssit sekä näyttääkö tuomioistuimen toiminta itsenäiseltä.¹⁸²

ding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to article 6 of the European Convention on Human Rights.

¹⁸¹ CCJE Opinion no. 2 (2001), kohdat 2 ja 3.

¹⁸² Mäenpää 2006.

3 TUOMIOISTUINTEN TULOSOHJAUS

3.1 Tulosohjauksen tausta ja tavoitteet

Tulosohjausjärjestelmän soveltaminen julkisella sektorilla otettiin käyttöön 1980-luvun loppupuolella, jolloin se korvasi osin aiemmin 1970-luvulla esillä olleen tavoitejohtamisjärjestelmän. Tavoitejohtamisjärjestelmä koettiin ongelmalliseksi, sillä ulkoiset edellytykset tavoitejohtamisjärjestelmälle olivat puutteelliset. Säädösten jättämä liikkumavara oli varsin kapea ja keskushallinnon harjoittama alue- ja paikallistason budjetointiohjaus oli tiukkaa ja taloudellinen liikkumavara vähäistä.¹⁸³ Tulosohjausmenettelyn taustalla on valtioneuvoston 12.5.1988 antama päätös toimenpiteistä valtionhallinnon uudistamiseksi sekä valtioneuvoston 3.4.1990 eduskunnalle antama selonteko julkisen hallinnon uudistamisesta, jonka tarkoituksena on ollut keventää hallinnon ohjausjärjestelmiä ja siirtyä toiminnan tulostavoitteisiin perustuvaan ohjaukseen¹⁸⁴.

Valtion taloudenhoidolle oli 1990-luvulle asti tyypillistä *kameralistisesta periaatteesta* kiinni pitäminen, jossa tunnusomaista oli taloudenpidossa määräaikoina tapahtuva käteisvarojen saanti ja tämän rahankäytön yksityiskohtainen ohjailu ja kontrolli. Näin olleen tulojen ja menojen vuotuinen budjetointi oli tarkkaa ja sitovaa. Lisäksi varojen käyttöä kontrolloitiin tiukasti. Kameralismissa keskityttiin siihen, että raha käytettiin säännösten mukaisesti eikä niinkään kiinnitetty huomiota siihen, mitä rahalla saatiin aikaan. Tyypillistä kameralistiselle toimintatavalle oli talouden ja toiminnan erottaminen toisistaan. Kameralistisesta ajattelutavasta siirryttiin tuloskulttuuriin 1980-luvun lopulta lähtien.¹⁸⁵ Ensimmäisinä tulosohjausta kokeiltiin tullilaitoksessa, tielaitoksessa sekä patentti- ja rekisterihallituksessa. Vuonna 1991 kokeilua laajennettiin, jolloin mukaan lähti uusia vapaaehtoisia virastoja. Tulosohjaus laajeni vuonna 1995 siten, että kaikki valtion tilivirastot olivat tulosohjattuja siten, että niissä otettiin käyttöön tulosbudjetointi ja ne asettivat itselleen tulostavoitteita.¹⁸⁶

¹⁸³ Lumijärvi & Salo 1996, s. 9.

¹⁸⁴ KM 2003:3, s. 464.

¹⁸⁵ Myrsky 2013, s. 276.

¹⁸⁶ Lumijärvi & Salo 1996, s. 9.

Suomessa tuloskulttuuriin siirtyminen on saanut alkunsa erityisesti muissa OECD-maissa (*Organisation for European Economic Cooperation and Development*) toteutetuista tulosohjaus uudistuksista ja asiantuntijavirkamiesten näkemyksistä. Läntisissä teollisuusmaissa pyrittiin modernisoimaan julkista hallintoa ottamalla mallia yrityssektorin soveltamista liikkeenjohdon opeista ja johtamismenetelmistä. Julkista hallintoa pyrittiin uudistamaan, koska kansalaiset olivat tyytymättömiä palvelujen laatuun ja tehottomuuteen. Uudistuksen tavoitteena oli poistaa hallintokoneiston byrokraattisuutta ja lisätä tehokkuutta ja markkina-ajattelua. Hallintorakenteita muuttamalla ja julkista johtamista kehittämällä pyrittiin lisäämään kansalaisten roolia julkisten palveluiden asiakkaina. Suomessa keskeisenä linjana valtionhallinnon uudistamisessa on ollut julkisten palvelujen liikelaitostaminen sekä virastojen ja laitosten tulosohjauksen ja johtamisen kehittäminen, joita on tuettu poliittisin päätöksin. Uudistuksilla on pyritty lisäämään virastojen ja laitosten toimintavapautta ja korostamaan ministeriöiden ohjausotetta. Uudistuksen pyrkimyksenä on ollut strategisen ja operatiivisen johtamisen pitäminen toisistaan erillään.¹⁸⁷

Alkuvaiheessa tulosohjaus toteutui lähinnä budjettiuudistuksena, jolloin siirryttiin yhteen toimintamenomäärärahaan¹⁸⁸. Valtion talousarviota päättäessään eduskunta hyväksyy ne voimavarat, joilla talousarvion selvitysosassa kuvatut tehtävät on tarkoitus toteuttaa. Ministeriöt sitoutuvat saamallaan toimintamenomäärärahalla tuottamaan hallinnonalallaan ne toiminnot, joista talousarvioneuvotteluissa sovitaan.¹⁸⁹ Tällä haluttiin korostaa virastojen toiminnallista vapautta, toiminnan taloudellisuutta ja tuloksia koskevaa vastuuta. Määrärahan muuttaminen siirtomäärärahaksi loi paremmat mahdollisuudet toiminnan suunnitteluun ja ohjauksen pitkäjänteisyyteen. Vapaammalle voimavarojen käytölle otettiin vastapainona käyttöön vuosittaisten tulostavoitteiden sopiminen ministeriön kanssa sekä tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi. Tulosohjaukseen siirtyminen on lisännyt hallinnon kustannustietoisuutta ja tehostanut virastojen ja laitosten toimintaa. Tulosohjauksen avulla virastojen sisäistä johtamista, toiminnan ohjausta ja henkilöstöpolitiikkaa on voitu kehittää.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Myrsky 2013, s. 277.

¹⁸⁸ VM 9/2003, s. 13.

¹⁸⁹ Aarnio 2002a, s. 24-25.

¹⁹⁰ VM 9/2003, s. 13.

3.2 Tulosohjausjärjestelmää ohjaavat säädökset ja määräykset

Perustuslaissa ei ole säädetty valtiontaloudessa noudatettavasta tulosohjausjärjestelmästä. Tulosohjauksesta ei ole myöskään säädetty erillistä lakia, vaan tulosohjausjärjestelmä perustuu valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) nojalla annettuihin talousarvioasetuksen (1243/1992) säännöksiin ja budjettikäytäntöön¹⁹¹. Lisäksi tulosohjauksesta on erinäisiä valtiovarainministeriön, valtiokonttorin ja ministeriöiden omille hallinnonaloilleen antamia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia¹⁹². Valtion talousarviosta annetuissa laissa säädetään valtion talousarviosta, taloushallinnosta, varallisuuden- ja velanhoidosta, taloudenhoidon ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta sekä tilinpäätöksestä. Lisäksi talousarviolaisissa säädetään ministeriöiden ja virastojen toiminta- ja taloussuunnittelusta.¹⁹³ Talousarviolakia muutettiin uudistuksen yhteydessä siten, että ”lain säännökset antaisivat oikeudelliset perusteet uudelle tilinpäätös- ja tilivelvollisuusmenettelylle ja tulosohjauksen ja tulosbudjetoinnin kehittämiseksi”¹⁹⁴.

Talousarviolain 12 §:ssä säädetään toiminta- ja taloussuunnittelusta, jonka mukaan ”ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalaansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. Suunnittelusta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella”. Talousarviolain 12 §:ää on tarkistettu talousarviolainsäädännön uudistamisen yhteydessä siten, että siinä säädetään entistä selkeämmin toiminta- ja taloussuunnittelun sisällön perusteista ja keskeisistä näkökulmista. Muutoksella pyrittiin vahvistamaan taloudellista tehokkuutta ja tuloksellisuutta voimavarojen kohdentamisessa ja käytössä sekä valtion toiminnan järjestämisessä. Hallituksen esityksessä on todettu, että ”pykälään ehdotetuilla muutoksilla korostettaisiin erityisesti strategisen suunnittelun ja ohjauksen merkitystä ja pyritäisiin vahvistamaan sitä. Pykälässä tuotaisiin selkeästi esille ministeriön ja vi-

¹⁹¹ HE 56/2003 vp, s. 10-11.

¹⁹² VM 21/2012, s. 49.

¹⁹³ VM 21/2012, s. 50.

¹⁹⁴ HE 56/2003 vp, s. 41.

raston ja laitoksen erilaiset vastuut ja roolit toiminnan tuloksellisessa järjestämisessä”.¹⁹⁵

Talousarviolain 16 §:n mukaan valtion viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. 17 §:ssä säädetään siitä, että hallituksen on annettava eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä PL 46 §:ssä säädettyä kertomuksensa valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta valtion tilinpäätöskertomuksen. Tilinpäätöskertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä muun muassa tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Kunkin ministeriön on annettava valtiovarainministeriölle valtion tilinpäätöskertomuksen valmistelua varten ehdotuksensa toimialansa toiminnan tuloksellisuuden kuvaukseksi.¹⁹⁶ Tuloksellisuustiedoissa on tarkoitus painottaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja sen kehitystä, jotta eduskunta saisi kertomuksesta olennaista, eduskunnalle kuuluvan budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttöä mahdollisimman hyvin palvelevaa tietoa¹⁹⁷.

Virastojen ja laitosten tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista säädetään talousarviolain 21.1 §:ssä. Sen mukaan ”viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulostavastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*)”. Tarkeimmat säännökset tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen sisällöstä on annettu talousarvioasetuksen 63 §:ssä. Talousarviolainsäädännön uudistuksen yhteydessä talousarviolain 21 pykälää täydennettiin siten, että siihen otettiin aikaisemmin talousarvioasetuksessa säädetty vaatimus oikeuden ja riittävien tietojen antamisesta ja talousarvion nou-

¹⁹⁵ HE 56/2003 vp, s. 59.

¹⁹⁶ VM 21/2012, s. 50.

¹⁹⁷ HE 56/2003 vp, s. 60.

dattamisesta, viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Tarkoituksena oli, että ”osana toiminnallista tuloksellisuutta koskevia tietoja edellytettäisiin raportoitavaksi myös oikeat ja riittävät tiedot tuottavuudesta ja taloudellisuudesta sekä maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja niiden kehityksestä”.¹⁹⁸

Tulosohjauksen sisältöä, rakenteita ja menettelyjä kuvaavat keskeiset säädökset löytyvät talousarvioasetuksesta. Talousarviolain ja -asetuksen nojalla valtiovarainministeriö ja valtiokonttori ovat toimivaltaisia antamaan valtion virastoja ja laitoksia oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä tilinpäätösraportoinnin ja toiminta- ja taloussuunnittelun ja budjetoinnin kannalta keskeisistä asioista.¹⁹⁹ Talousarvioasetuksen 11 §:ssä on säädetty tulostavoitteiden asettamisvelvoite, jonka mukaan talousarvion toimeenpanoa varten hyväksytään vuosittain hallinnonalan ja sen virastojen ja laitosten tulostavoitteet²⁰⁰. Pykälän mukaan ”eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle”. Tulostavoitteet on esitettävä käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Ministeriön virastolle ja laitokselle vahvistamat tulostavoitteet voidaan sisällyttää ministeriön ja laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan. Tuomioistuinten riippumattomuusongelma tulee esille laadullisia tavoitteita asetettaessa. Oikeusministeriö ei voi asettaa tuomioistuimille laatutavoitteita, jonka vuoksi tulossopimus ei voi täyttää talousarvioasetuksen 11 §:n edellytyksiä. Laatutavoitteita voidaan asettaa kuitenkin tuomioistuinten omasta aloitteesta.²⁰¹

Talousarvioasetuksen 63.1 § täydentää talousarviolain 21 §:ää. Pykälän mukaan kullakin varainhoitovuodelta on laadittava tilinpäätös, johon tulee sisällyttää toimintakertomus. Toimintakertomuksessa kuvataan toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä vaikutuksia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen. Talousarvioasetuksen 65 § sisältää säännöksen siitä, mitä toimintakertomuksen tulee sisältää. Toimintakerto-

¹⁹⁸ HE 56/2003 vp, s. 62-63.

¹⁹⁹ VM 21/2012, s. 51.

²⁰⁰ KM 2003:3, s. 464.

²⁰¹ OM 2006:17, s. 16-17.

mukseen tulee liittää muun muassa tiedot johdon katsauksesta, toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotos- ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta ja arviointien tuloksista. Toimintakertomuksen tuloksellisuutta koskevien tietojen tulee myös sisältää vertailut asetuksen 11 §:n mukaisesti vahvistettuihin tulostavoitteisiin sekä selvitykset poikkeamista ja niiden olennaisimmista syistä.

Talousarvioasetuksen 66i § velvoittaa ministeriön antamaan vuosittain edellistä varainhoitovuotta koskevan tilinpäätöskannanoton. Kannanoton valmistelua varten ministeriön asiana on laatia ja hankkia tarvittavat selvitykset ja arvioinnit. Kannanotot lähetetään tiedoksi valtiovarainministeriölle, valtiontilintarkastajille, valtiontalouden tarkastusvirastolle sekä valtiokonttorille. Hallituksen esityksen mukaan ”järjestelmällä pantaisiin toimeen valtion keskushallinnon uudistamista valmistelleen ministeriötyöryhmän suositukset tulosohjauksen ja siihen kuuluvan palautteen antamisen terävöittämisestä”²⁰². Hallituksen esityksen mukaan kannanottoon tulisi sisällyttää selvitys siitä, miten virastolle ja laitokselle asetetut tulostavoitteet on saavutettu ja mitä toimenpiteitä tuloksellisuuden parantamiseksi edellytetään asianomaiselta virastolta ja laitokselta sekä mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tuloksellisuuden parantamiseksi. Hallituksen esityksessä on huomioitu se, että valtioneuvoston asetuksella säädettävässä ministeriön tilinpäätös- ja toimintakertomuskannanotossa voidaan käsitellä ainoastaan talouden ja toiminnan ohjaukseen liittyviä asioita. Sääntelyn tarkoituksena ei ole muuttaa viranomaisen lakisääteistä asemaa ja toimivaltasuhteita. Kannanotot eivät voi sisältää esimerkiksi perustuslaissa tai laissa säädetyn riippumattomuuden piiriin kuuluvia asioita. Esimerkiksi oikeusministeriön toimialalla olisi ministeriön kannanotoissa otettava huomioon tuomioistuimille ja syyttäjälaitokselle perustuslaissa turvattu riippumattomuus ja niiden erityinen asema. Kannanotoissa ei voitaisi siten puuttua yksittäisissä asioissa tuomiovalan tai syyteharkinnan käyttöön. Sen sijaan kannanotoissa voitaisiin käsitellä oikeushallinnon ja oikeudenhoidon ja sen puitteiden järjestämiseen ja ohjaukseen liittyviä kysymyksiä.²⁰³

²⁰² HE 56/2003 vp, s. 63.

²⁰³ HE 56/2003 vp, s. 63-64.

3.3 Talousarviolainsäädännön uudistuksen vaikutukset tulosohtjaukseen

Valtion talousarviolain ja –asetuksen muutokset saatettiin kokonaisuudessaan voimaan vuonna 2004, joiden keskeisinä muutoksina olivat tulosohtjausjärjestelmän ja tulosbudjetoinnin kehittäminen, vahvistaminen ja toiminnallisen vastuun lisääminen²⁰⁴. Tarkoituksena on ollut vahvistaa ministeriöiden roolia strategiseen tulosohtjaamiseen ja erottaa se operatiivisesta ohjauksesta. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”korkea tuloksellisuus ja samalla tilivelvollisuuden toteuttaminen edellyttävät, että hallinnon rakenteet tukevat tuloksellista toimintaa ja tilivelvollisuutta. Tärkeää on erityisesti ohjaus- ja vastuusuhteiden selkeys. Ministeriöiden tulisi olla toimialansa hallintoa ohjaavia ja toimialan tason strategisiin kysymyksiin keskittyviä pieniä yksiköitä”.²⁰⁵ Hallituksen esityksessä on katsottu, että varsinaiset operatiiviset hallintotehtävät ja julkisten palveluiden tuotannon ei yleensä pitäisi olla organisoituna samaan yksikköön kuin ohjaus, sillä tällöin tulosohtjauksen ja siihen kuuluvan tulosvastuun kannalta tärkeä ohjaajan ja ohjattavan välinen vuorovaikutus ja siihen kuuluva valvonta sekä kriittinen arviointi ja ohjaava palaute jäävät puuttumaan. Lisäksi on todettu, ettei valtionhallinnon ja sen ohjauksen rakenteet kaikissa tapauksissa ole tuloksellisuuden ja tulosvastuun kannalta parhaimmalla mahdollisella tavalla järjestettyjä. Valtionhallinnon rakenteita sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevia vastuusuhteita olisi kehitettävä tuloksellisuuden ja tulosvastuun kannalta paremmiksi”.²⁰⁶

Ministeriön tulosohtjausotteen terävöittäminen on ollut talousarviolainsäädännön uudistamisen yhtenä tavoitteena. Ministeriöiltä vaaditaan perusteltua julkista kannanottoa toimialansa tilinpäätösvelvollisten virastojen ja laitosten sekä rahastojen tilinpäätöksistä ja niistä annetuista tilintarkastuskertomuksista sekä jokaisen tulosvastuullisen viraston ja laitoksen toimintakertomuksesta. Hallituksen esityksen mukaan tulosvastuullisilla virastoilla tarkoitetaan ”kaikkia niitä valtionhallinnon yksiköitä, joiden kanssa ministeriö tekee tulossopimuksen”. Ministeriöiltä odotetaan entistä jäntevämpää ja järjestelmäl-

²⁰⁴ OM 2009:3, s. 43.

²⁰⁵ HE 56/2003 vp, s. 31-32.

²⁰⁶ HE 56/2003 vp, s. 31-32.

lisempää otetta hallinnonalansa tulosoajamiseen. Tämän lisäksi myös tulosoajauksen ja tulostavastuuta korostavan palautteen julkisuutta ja läpinäkyvyyttä.²⁰⁷

3.4 Tuloneuvottelut ja tulossopimusten sisältö

Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen välillä ei ole keskushallintoviranomaista, niin kuin valtionhallinnossa yleisesti on. Tuomioistuimia koskevista tulostavoitteista sovitaan ensin sektorikohtaisesti. Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto valmistelee osaltaan oikeusministeriön talousarvioesitystä. Kaksi kertaa vuodessa pidettävissä sektorineuvotteluissa yleisille tuomioistuimille ja hallintotuomioistuimille varataan mahdollisuus esittää näkökohtiaan talousarviovalmistelun pohjaksi. Eduskunnan budjettikäsittelyn yhteydessä tuomioistuimia pyydetään myös kuultavaksi lakivaliokuntaan, kun laaditaan hallituksen esitystä valtion talousarvioksi. Ajoittain kuulemiset ovatkin johtaneet määrärahojen lisäykseen siitä, mitä hallituksen esityksessä on alun perin esitetty.²⁰⁸ Valtion tiukentuva taloustilanne on kuitenkin johtanut siihen, että tuomioistuinten määrärahoja on jouduttu leikkaamaan ja tullaan leikkaamaan myös tulevaisuudessa. Määrärahojen supistuminen vaikuttaa väistämättä henkilöstömäärään, koska 80 prosenttia tuomioistuinten budjetista muodostuu henkilöstökuluista. Budjettikäsittelyissä lisämäärärahaa on viime vuosina saatu erilaisten laajojen asioiden käsittelyyn sekä talousrikosasioiden ja turvapaikka-asioiden käsittelyyn. Kun tiettyyn tarkoitukseen saadaan niin kutsuttuja korvamerkittyjä resursseja, ovat näiden asioiden käsittelyajat olleet myös erityisseurannassa. Tältä osin on osoitettu kritiikkiä siitä, voiko oikeusministeriö edellyttää tuomioistuimen päällikkötuomarin kohdentavan resursseja juuri näihin tarkoituksiin riippumattomuuden vaarantumatta.²⁰⁹

Sektorineuvotteluiden jälkeen oikeusministeriö käy syksyllä kunkin yksikön kanssa erikseen tuloneuvottelut, jossa neuvotellaan vuosittain tulostavoiteasiakirjaan sisällytettävistä tulostavoitteista²¹⁰. Tilanne voidaan nähdä ongelmallisena, sillä oikeusministeriö käy tuomioistuinten kanssa tuloneuvottelut ennen kuin eduskunta on hyväksynyt

²⁰⁷ HE 56/2003 vp, s. 38.

²⁰⁸ Pitkäranta 2014, s.127.

²⁰⁹ Pitkäranta 2014, s. 127.

²¹⁰ KM 2003:3, s. 465.

valtion talousarvion²¹¹. Näin ollen oikeusministeriöllä ei ole tulosneuvotteluita käydessään varmuutta tulevan budjetin täsmällisestä summasta.

Tulostavoiteasiakirja sisältää katsauksen edellisen vuoden toiminnasta ja näitä tietoja hyödynnetään asetettaessa seuraavan vuoden tavoitteita. Asiamäärien toteutumatietoja voidaan käyttää melko luotettavasti seuraavan vuoden ennusteissa, sillä saapuvien asioiden määrät ovat melko vakiintuneita.²¹² Tulosohjausmenettelyssä on erikseen sovittu tavoitteita taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja käsittelyajoista eri asiaryhmille²¹³. Tulossopimusten juridisesta sitovuudesta on käyty keskustelua tulosohjauksen alkuvaiheesta saakka. Yleisen tulkinnan mukaan sopimukset eivät ole oikeudellisesti sitovia eli toisin sanoen niiden noudattamisessa ei voida vedota sopimusoikeudellisiin edellytyksiin ja seuraamuksiin.²¹⁴ Talousarviolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että talousarviolaissa tai -asetuksessa ei ole säännöksiä tulosohjauksessa käytetyistä tulossopimuksista. Esityksessä on myös todettu, ettei tulossopimus ole sopimusoikeudessa tarkoitettu sopimus eikä hallintolaissa tarkoitettu hallintosopimus. Tulossopimusta on pidettävä kahden viraston ja laitoksen johdon yhteistä tahtoa ilmentävänä suunnitteluasiakirjana, jonka pohjalta ministeriö hyväksyy tulostavoitteet.²¹⁵ Tulossopimuksen oikeudellisen sitovuuden puutetta ei kuitenkaan ole pidetty ongelmallisena²¹⁶. Lisäksi ollaan keskusteltu ministeriöiden oikeudesta ylipäättään ohjata itsenäisiä virastoja, jonka tehtävät perustuvat lakiin ja jolle eduskunta budjetin kautta myöntää varat²¹⁷.

Tulossopimukseen kirjattavia tulostavoitteita ei ole tarpeen kirjata yksityiskohtaisesti, vaan sopimuksessa voidaan keskittyä tärkeimpiin painopisteisiin ja toimintavuoden tuloksiin. Lähtökohta kuitenkin on, että tulostavoitteet koskevat viraston perustoimintaa ja kehittämistoimia. Tulossopimukseen kirjataan sekä muuttuvia, tilannekohtaisia että pysyviä tavoitteita. Vuosittaisilla kirjauksilla pystytään arvioimaan, että viraston perusteh-

²¹¹ Valtion talousarvio hyväksytään eduskunnan täysistunnossa joulukuussa. Ks. tarkemmin valtion talousarvion valmistelusta ja hyväksymisestä, Husa & Pohjolainen 2014 s. 102-103.

²¹² OM 2006:17, s. 10-11.

²¹³ VTT 125/2006, s. 29.

²¹⁴ VM 2/2005, s. 37.

²¹⁵ HE 56/2003 vp, s. 15.

²¹⁶ VM 2/2005, s. 37.

²¹⁷ VM 2/2005, s. 37.

täviä hoidetaan laadukkaasti ja tehokkaasti.²¹⁸ Tuomioistuinten riippumattomuus asettaa rajoituksia sille, millaisia tavoitteita tuomioistuimille voidaan asettaa ja mikä on se taho, jonka tavoitteet voi asettaa. Tulosohejaus ei saa olla ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Osa tavoitteista on sen tyyppisiä, joista tuomioistuinlaitos voi päättää vain itse. Tällaiset tavoitteet liittyvät muun muassa ratkaisutoimintaan kuten oikeuskäytännön yhtenäistämiseen, suullisten käsittelyjen järjestämiseen, sovintojen aikaansaamiseen tai ratkaisujen kirjoitustavan ja perustelujen kehittämiseen. Sen sijaan on katsottu, että tulosohejaajana oikeusministeriö voi olla mukana asettamassa tavoitteita esimerkiksi käytäntöjen yhtenäistamisestä, kuten haastamisesta, käsittelyajoista, palvelujen riittävydestä ja saatavuudesta sekä toiminnan tehokkuudesta.²¹⁹

Tulossopimusten rinnalla on ollut käytössä myös ministeriön ohjauskirjeitä, joilla tarkoitetaan yksipuolisia ministeriön päätöksiä tai ohjeita virastoille ja laitoksille. Näihin asiakirjoihin ei ole sisältynyt vastapuolen hyväksyntää tai allekirjoitusta. Käytössä on ollut myös tulossopimusten pöytäkirjoja, joissa on kirjattu ylös yhteisen keskustelun kulku, mutta siinä ei ole varsinaisesti sovittu tulostavoitteista ja voimavaroista. Tulosohejauksen käsikirjassa kuitenkin suositetaan, että kaikissa tapauksissa laadittaisiin selkeä sopimus, jossa on ilmaistu yhteisymmärryksessä neuvoteltu tulos. Tulossopimuksissa oleellista on se, että osapuolet pohtivat mitä sopimukseen kirjataan ja miten tavoitteita seurataan ja arvioidaan.²²⁰

3.5 Tulostavoitteet

3.5.1 Tulostavoitteiden asettaminen

Tulosohejaus perustuu tulostavoitteille. Tulosohejauksessa toiminnalle asetetaan tulostavoitteet, joiden toteutumista seurataan sovituin kriteerein.²²¹ Tulostavoitteille voidaan asettaa useita yleisiä vaatimuksia. Onnistuneet tulostavoitteet pitävät sisällään muun muassa konkreettisia, selkeitä ja realistisia tavoitteita, jotka ovat hyväksyttäviä ja viraston toimintakokonaisuuden perustehtäviin kytkeytyviä ja niistä johdettuja tavoitteita.

²¹⁸ VM 2/2005, s. 40.

²¹⁹ Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 1999, s. 29-30.

²²⁰ VM 2/2005, s. 37.

²²¹ Taipale 1990, s. 71.

Tulostavoitteiden tulisi olla tarpeeksi haastavia, mutta myös samalla realistisia. Tulostavoitteiden yhtenä lähtökohtana oli eduskunnan tiedonsaannin lisääminen siten, että eduskunta saisi määrärahaesityksen yhteydessä selkeät ja riittävät tiedot siitä, mitä tuloksia määrärahalla aiotaan saada aikaiseksi.²²²

Tulostavoitteita lähdetään asettamaan tuomioistuinlaitoksen perustehtävästä eli oikeusturvan toteutumisesta. Tuomioistuintoiminnan toiminta-ajatuksen lähtökohtina voidaan pitää varmuutta, luotettavuutta, nopeutta ja kohtuullisia kustannuksia. Tavoitteita asetettaessa tulisi tuntea tuomioistuimissa asioivien ja koko yhteiskunnan taholta tuomioistuinlaitokseen kohdistuvat odotukset. Tulostavoitteiden asettamisen pohjana on tieto siitä, miten tuomioistuinlaitos on pystynyt saavuttamaan aikaisemmin asetetut tavoitteet. Edellisen vuoden toiminnan arviointi on tärkeä osa tulostavoitteiden asettamisessa, sillä sen avulla voidaan analysoida esimerkiksi syitä tulostavoitteiden saavuttamattomuuteen ja voidaan miettiä miten tilannetta voitaisiin parantaa.²²³

Tulostavoitteiden asettamisen voidaan katsoa jakautuvan kolmeen tasoon. Valtion talousarvion pääluokan perusteluihin sisällytetään tuomioistuinlaitoksen pitkän aikavälin tavoitteet, johon vaikuttaa esimerkiksi hallitusohjelma. Pitkän aikavälin tavoitteilla sidotaan poliittinen ja hallinnollinen ohjaus toisiinsa. Toisella tasolla tavoitteet asetetaan seuraavalle varainhoitovuodelle ja ne ilmenevät valtion talousarvion luku- ja momentti-perusteluista. Kolmannella tasolla on tuomioistuinten sisäiset tavoitteet, joista ei sovita erikseen tulosneuvotteluissa, mutta joista tulee keskustella ja niitä voidaan seurata. Tuomioistuinten sisäisiin tavoitteisiin voidaan lukea esimerkiksi ratkaisujen perustelujen ja kieliasun parantaminen.²²⁴

Oikeusministeriö asettaa tuomioistuinten tulostavoitteet tuomioistuinlaitoksen tulostavoitteiden laatijana. Voidaan katsoa, että tulostavoitteita asettaessaan oikeusministeriö tulee määrittelleeksi myös oikeusturvan tason, joka voidaan nähdä ongelmallisena. Vaikka tulostavoitteet eivät suoranaisesti vaikuttaisi yksittäisen jutun ratkaisuun, niin niillä saattaa olla ratkaisuun välillinen vaikutus. Tiukka tulostavoite pakottaa nostamaan esimerkiksi läpi-

²²² VM 9/2003, s. 17-18.

²²³ Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 1999, s. 24-25.

²²⁴ Aarnio 2002a, s. 31-32.

virtausaikaa ja juttumääriä per vuosi. Näin ollen jokin jutturyhmä voi jäädä vähemmälle oikeudelliselle huomiolle, kuin minkä se saisi osakseen ilman tulostavoitteita.²²⁵

3.5.2 Tuloksellisuus

Valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa säädetään valtion talouden ja toiminnan tuloksellisuuden peruskriteerit. Tuloksellisuuden peruskriteerien tarkoituksena on selkiyttää eri vastuutasoja, terävöittää tulosohjaamista sekä kehittää tilinpäätöksessä esitettävien tuloksellisuustietojen oikeellisuutta ja riittävyttä. Tuloksellisuus kuvaa toiminnan vaikutuksia ja onnistumista taloudellisesti tehokkaalla tavalla ottaen huomioon taloudelliset ja henkiset voimavarat. Tulosohjaamisessa tulostavoitteet ja niiden saavuttamiseksi osoitetut voimavarat tulisi olla mahdollisimman hyvässä tasapainossa. Näin ollen taloudellisten voimavarojen niukkuus tulisi heijastua myös tavoitteiden asettamiseen ja suuntaamiseen.²²⁶

Talousarviolainsäädännön uudistamisen yhteydessä tuloksellisuuden peruskriteerit määriteltiin siten, että tulostavoitteiden asettamisessa ja tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa käytettävät peruskriteerit muodostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta²²⁷. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa kokonaisvaltaisesti toimenpiteiden vaikutuksia yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, joilla pyritään tyydyttämään yhteiskunnan tarpeet sekä varmistamaan taloudellinen kasvu ja hyvinvointi. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on osa kokonaistuloksellisuutta, johon yksittäisellä virastolla on rajalliset vaikutusmahdollisuudet. Tämän vuoksi vastuu painottuu valtioneuvostolle ja ministeriöille.²²⁸

Toiminnalliset tulostavoitteet korostavat viraston oman panoksen merkitystä tuloksen saavuttamisessa, sillä ne ovat viraston omasta toiminnasta johdettuja ja ne painottavat niitä tekijöitä, joihin viraston johtamisella ja omalla panoksella pystytään itse vaikuttamaan. Toiminnalliset tulostavoitteet ohjaavat niitä konkreettisia ja välittömiä suoritteita, kuten palveluja ja tuotoksia, joita virastojen toiminta tuottaa. Toiminnalliseen tuloksel-

²²⁵ Aarnio 2002a, s. 92.

²²⁶ HE 56/2003 vp, s. 42-43.

²²⁷ VM 2/2005, s. 24.

²²⁸ VM 2/2003, s. 62-63. HE 56/2003 vp, s. 43. Ks. myös Etelälahti et. al. 2008, s. 119-121.

lisuuteen katsotaan kuuluvan toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta.²²⁹ Toiminnallinen tehokkuus kuvaa sitä, miten tehokkaasti resursseja valtion toiminnassa käytetään. Toiminnallista tehokkuutta määrittää tarkemmin tuottavuus ja taloudellisuus sekä maksullisen toiminnan kannattavuus. Lisäksi laadunhallinta on toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeä osa-alue, jossa tarkastellaan palvelukykyä ja asiakastyytyväisyyttä. Tarkastelun kohteena on muun muassa tuotettujen suoritteiden määrä ja palvelutuotannon ja suoritteiden laatu.²³⁰ Henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen sisältyy erityisesti henkilöstön määrä ja rakenne, henkilöstökustannukset ja henkilötyövuodet sekä henkilöstön kehittyminen. Henkisten voimavarojen hallinta tulee olemaan keskeisessä asemassa tulevana vuosina ja se voidaan nähdä myös toiminnan ja talouden haasteena.²³¹ Hallituksen esityksessä on todettu, että toiminnallisen tuloksellisuuden yksityiskohtaista jäsentelyä ja kriteereitä tulee voida kehittää tulosohjauksen ja tekniikoiden myötä, jonka vuoksi niiden sääntelyä laintasolla ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi²³².

Erottelu yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välillä on keskeinen lähtökohta tulosohjausajattelussa. Toiminnalliset tulostavoitteet ohjaavat konkreettisia ja välittömiä suoritteita, joita virastojen toiminta tuottaa. Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite taas puolestaan kuvaa asiakaskunnalle ja kansalaisille laajemmin tuotettuja hyötyjä ja vaikutuksia yhteiskunnassa.²³³ Valtiovarainministeriön työryhmä on pitänyt oleellisena, että tuloksellisuuden peruskriteereissä tuloksellisuus muodostuu kaikkien osa-alueiden yhteisvaikutuksesta. Onnistuneessa tulosohjaamisessa tunnuslukuja käytetään ja niitä asetetaan kaikille tuloksellisuuden osa-alueille.²³⁴

²²⁹ VM 2/2005, s. 24-25. VM 2/2003, s. 63.

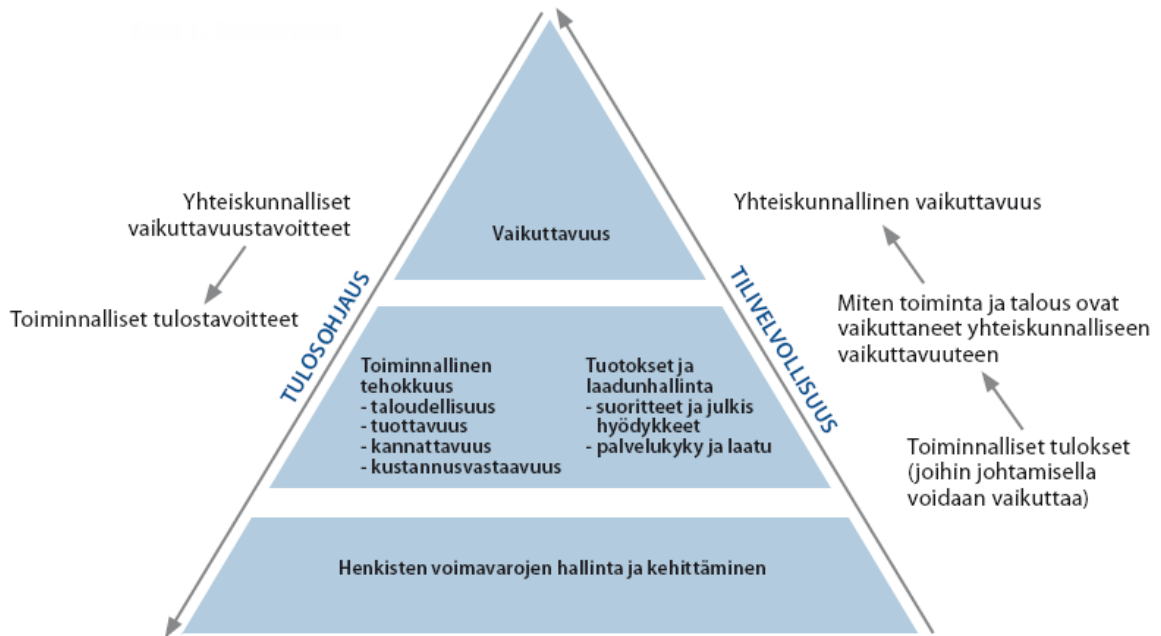
²³⁰ HE 56/2003 vp, s. 43.

²³¹ VM 9/2003, s. 24-25. VM 2/2003, s. 23-24.

²³² HE 56/2003 vp, s. 43.

²³³ VM 2/2005, s. 24.

²³⁴ VM 9/2003, s. 25.



Kuva 1. Tuloksellisuuden peruskriteerit (Lähde: VM 2/2005, s. 26)

Tuloksellisuuden osa-alueista yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus laadunhallinnassa ovat lähimpänä lainkäytön sisällöllisiä kysymyksiä, joita Tuori pitää ongelmallisena tuomioistuineläytöksen riippumattomuuden kannalta²³⁵. Tuomioistuinten toiminnan tuloksellisuus muodostuu vaikuttavuudesta, tuottavuudesta ja taloudellisuudesta. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tuomioistuimen toiminnan yhteiskunnallista merkitystä, johon liittyy oleellisesti tuomioistuimen toiminnan laatu. Laadun merkitys tuomioistuinten toiminnassa on jatkuvasti korostunut. Laatu liittyy toiminnan tuloksellisuuden parantamiseen, mutta erityisesti se on oikeusturvan toteutumisen ja yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi korostuneessa asemassa etenkin hovioikeuksissa, joiden ratkaisuihin muutoksenhakumahdollisuudet on rajoitettu ja jotka käytännössä muodostavat ylimmän tuomioistuintason, sillä korkein oikeus on ensisijaisesti Suomessa enakkopäästötuomioistuin.²³⁶

Tuomioistuinten tuottavuudella tarkoitetaan ratkaistujen asioiden tai painotettujen suoritteiden määrää henkilötyövuotta kohden. Tuottavuustunnusluku voidaan määritellä esimerkiksi siten, että ratkaistujen asioiden kokonaismäärä jaetaan käytettyjen henkilötyövuosien määrällä. Näin ollen tuottavuusluku kertoo kuinka paljon yksikön työmäärä

²³⁵ Tuori 2006, s. 19.

²³⁶ Oikarinen et. al. 2013, s. 17.

on yhtä toteutunutta henkilötyövuotta kohti.²³⁷ Tuomioistuinten välillä on huomattavia eroja työ- ja henkilöstömäärissä, jonka vuoksi vertailtavuuden kannalta on järkevämpää tarkastella tuottavuutta kuin kokonaistyömäärää²³⁸. Tuottavuuden tunnusluvuilla voidaan vertailla tuomioistuinten toiminnan nopeutta ja tehokkuutta, mutta mittarilla ei voida arvioida oikeusturvan laatua²³⁹. Tuottavuutta voidaan parantaa henkilöstön ammattitaidon ja osaamisen kehittämisellä sekä työmenetelmien ja työolojen parantamisella, jossa myös johtaminen on keskeisessä asemassa.

Taloudellisuus puolestaan on haluttujen vaikutusten saavuttamista mahdollisimman vähäisillä panoksilla. Taloudellisuutta voidaan mitata keskimääräisillä yksikköhinnoilla, kuten tuomioistuimen ratkaisun hinnalla.²⁴⁰ Tulohjausmenettelyssä taloudellisuusluku saadaan jakamalla tuomioistuimen talousarvion loppusumma tuomioistuimen suoritteiden määrällä²⁴¹. Taloudellisuutta mitataan useinmiten keskimääräisillä yksikköhinnoilla. Taloudellisuusluvussa tuotokset suhteutetaan toimintamenoihin, joka voidaan määritellä siten, että toimintamenot jaetaan ratkaistujen asioiden kokonaismäärällä.²⁴² Taloudellisuuden voidaan katsoa olevan sitä parempi, mitä alhaisempi yksikkökustannus on. Mittarin liiallinen painotus voi kuitenkin johtaa oikeusturvaongelmiin. Jos yksikkökustannuksia alennetaan liian voimakkaasti, niin hintana saattaa olla asioiden huono hoito ja sitä kautta oikeudellisten ratkaisujen tason lasku. Oikeusturva ei siis ole vain nopeutta ja tehoa, vaan se on ennen kaikkea harkintaa, vaihtoehtojen punnintaa ja objektiivista punnintaa eri näkökulmista. Aarnio on katsonut, että kansalaisten oikeusturva kärsii jos näitä piirteitä lainkäytössä alistetaan tehokkuudelle, taloudellisuudelle ja nopeudelle.²⁴³

3.5.3 Määrälliset tavoitteet

Määrällisiä laatutavoitteita voidaan asettaa esimerkiksi työmäärän, tuottavuuden, taloudellisuuden ja käsittelyajan suhteen. Työmäärää voidaan tarkastella kokonaisasiamäärän perusteella, jolloin yksi asia vastaa yhtä työyksikköä. Tuomioistuinten asiaryhmien vä-

²³⁷ Voidaan puhua myös läpivirtauksesta, jossa mittarina toimii läpivirtausaika. Ks. tarkemmin Aarnio 2002a, s. 58.

²³⁸ OM 2006:17, s. 23.

²³⁹ Aarnio 2002a, s. 58.

²⁴⁰ Aarnio 2002a, s. 58. Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 1999, s. 34-35.

²⁴¹ Liljeroos 1999, s. 614

²⁴² OM 2006:17, s. 23-24.

²⁴³ Aarnio 2002a, s. 58.

lillä voi olla selkeitä työmääräeroja, jonka vuoksi erojen tasoittamiseksi on otettu käyttöön painotettu työmäärä, joka vastaa asiamäärää paremmin todellista työmäärää. Painotetussa työmäärässä asiaryhmiä painotetaan niiden vaativuuden perusteella. Tuomioistuinten tulosohtauksen kehittämistä koskevassa työryhmässä on pidetty tärkeänä, että asioiden vaativuus otetaan huomioon työmäärää arvioitaessa. Ratkaistavien asioiden määrään vaikuttaa se, miten vaikeita käsiteltävät asiat ovat ja miten paljon niiden käsittely aiheuttaa työtä. Samalla nimikkeellä käsiteltävät asiat voivat erota työmäärältään huomattavasti. Asiakokonaisuuden laajuutta voi kuvata esimerkiksi poliisin tutkintapöytäkirjan sivumäärä, syytekohtien määrä, asianosaisten lukumäärä tai istuntopäivien lukumäärä.²⁴⁴

Käsittelyaikojen seuraaminen on tärkeä osuus tuomioistuinlaitoksen tulosohtauksessa. Kansalaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää, että käsittelyaikoihin kiinnitetään huomiota. Jotta oikeusturva voitaisiin taata koko maassa tasapuolisesti, ei käsittelyaikojen pitäisi maan eri osissa erota merkittävästi. Perinteisesti oikeusministeriön hallinnonalalla on seurattu keskimääräistä käsittelyaikaa.²⁴⁵ Keskimääräisen käsittelyajan seuraaminen voi kuitenkin olla ongelmallista, sillä se ei välttämättä anna todellista kuvaa tuomioistuimen tilasta. Jos pitkien käsittelyaikojen vastapainona on erittäin lyhyitä käsittelyaikoja, saattaa keskiarvo näyttää hyvältä, vaikka todellisuudessa ylipitkiä käsittelyaikoja olisi huolestuttavan paljon. Tämän vuoksi on pidetty tärkeänä, että käsittelyaikoja seurataan ja niille asetetaan tavoitteita myös siten, että asioiden käsittelyaikoja tarkastellaan käsittelyaikaväleittäin.²⁴⁶ Entistä enemmän tulostavoitteiden asettamisessa onkin ryhdytty käyttämään keskimääräisten käsittelyaikojen sijaan asioiden ikää, mikä antaa paremman kuvan asioiden käsittelyajoista kuin keskimääräiset luvut. Myös yli vuoden vanhat asiat ovat olleet seurannassa ja niiden vähentämiseksi on asetettu tulostavoitteita. Käsittelyaikoja koskevat tavoitteet sovitaan yhteisesti tuomioistuinten ja oikeusministeriön välillä.²⁴⁷ Virolainen ja Pölönen näkevät, että vaikka määrällisten tavoitteiden vahvistaminen tapahtuisi yhteisellä sopimuksella, se merkitsee tosiasialli-

²⁴⁴ OM 2006:17, s. 21-22.

²⁴⁵ OM 2006:17, s. 24.

²⁴⁶ OM 2006:17, s. 24.

²⁴⁷ Pitkäranta 2013, s. 128.

sesti tuomioistuinten ratkaisutoiminnan ohjaamista hallinnollisin määräyksin ja siten sillä puututaan tuomioistuinten riippumattomuuteen.²⁴⁸

3.5.4 Laatutavoitteet

Tuomioistuinten toiminnan laatutekijät on jaettu tuomioistuinten tulosohjausryhmän mietinnössä neljään ryhmään: oikeudenkäyntimenettelyyn, ratkaisuun, asiakaspalveluun ja organisaatioon. Jokaisen ryhmän laatutekijät on ryhmitelty erikseen.²⁴⁹ Oikeudenkäyntimenettelyn laatutekijöiksi on listattu muun muassa asianosaisten tasapuolinen ja hyvä kohtelu, kohtuullinen käsittelyaika, julkisuuden toteutuminen ja kohtuulliset kustannukset. Ratkaisun laatutekijöihin on ryhmitelty puolestaan lainmukaisuus, yleisen oikeuskäsityksen saatavuus, riittävät ja selkeät perustelut, vastaaminen kysymyksiin, ymmärrettävyys, rakenteellinen yhdenmukaisuus, sisällöllinen yhdenmukaisuus, oikeakielisyyys sekä ennustettavuus. Asiakaspalvelun laatutekijöihin työryhmä on ryhmitellyt neuvonnan ja ohjauksen, asiantuntemuksen, hyvän ja asiallisen kohtelun, palveluasenteen, tiedotuksen, palvelun asiakkaan omalla kielellä sekä palvelujen saatavuuden. Viimeisessä ryhmässä organisaation laatutekijöihin on ryhmitelty tavoitteiden johtaminen, organisaation- ja työprosessien toimivuus, vastuiden selkiyttäminen, ammattitaito ja koulutus, sisäinen tiedottaminen sekä hyvä työilmapiiri.²⁵⁰

Tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen vuoksi oikeusministeriö voi asettaa laatutavoitteita vain palvelutasolle. Tulostavoitteissa voidaan yhteisesti sopia muita laatutavoitteita, mutta niiden on tultava viraston omasta aloitteesta. Tällaiset laatutavoitteet voidaan kirjata neuvottelupöytäkirjaan, mutta niiden ei katsota olevan ministeriön asettamia tulostavoitteita.²⁵¹ Oikeusministeriö vastaa tuomioistuinlaitoksen kehittämisestä, joten sen on saatava myös lainkäytön piiriin kuuluvista asioista tietoa²⁵².

Tuori on asiantuntijalausunnossaan katsonut, että ratkaisun laatutekijät kytkeytyvät niin kiinteästi lainkäytön sisältöön, että niiden sisällyttäminen tuomioistuinlaitoksen ulkoiseen tulosohjaukseen ja –valvontaan olisi ilmeisessä ristiriidassa tuomioistuinten riip-

²⁴⁸ Virolainen & Pölönen 2004, s. 452.

²⁴⁹ Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 1999, s. 35.

²⁵⁰ Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 1999, s. 35-36.

²⁵¹ Tulostavastuun haaste – selvitys ministeriöiden tulosohjausotteesta 2001, s. 22.

²⁵² Aarnio 2002a, s. 39.

pumattomuuden kanssa. Hallinnossa menettelyä koskeva ohjaus- ja valvonta on luokiteltu tavallisesti luonteeltaan välilliseksi. Sitä koskevan toimivallan sääntelylle ei aseteta yhtä tiukkoja vaatimuksia kuin välittömälle ohjaukselle ja valvonnalle, joka koskee toiminnan sisältöä. Lainkäytössä tämän kaltainen toiminnan sisällön ja siinä noudatettavan menettelyn erottelu ei ole mahdollista. Eri osapuolten prosessuaalisia oikeuksia turvaavine muotoineen oikeudenkäyntimenettely on olennainen osa oikeussuojan antamiseen tähtäävää lainkäyttöä. Tämän on katsottu vaikuttavan varsinkin kaksiasianosaissuhteeseen perustuvassa prosessissa välittömästi prosessin lopputulokseen. Oikeudenkäyntimenettelyn merkityksen tärkeyttä osoittaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin asema perus- ja ihmisoikeutena, jotka on turvattu PL 21 §:ssä ja EIS 6 artiklassa. Näin ollen Tuori on katsonut, että myös oikeudenkäyntimenettelyä koskeva ulkoinen ohjaus- ja valvonta on jätettävä ohjauksen ulkopuolelle, jotta riippumattomuus ei vaarantuisi. Oikeusministeriön ja tuomioistuinten välisissä tulossopimuksissa oikeudenkäyntimenettelyn osatekijöistä tulosohjaus onkin kohdistunut enimmäkseen käsittelyaikaan. Tuori muistuttaa, että käsittelyaikoihin kuitenkin vaikuttavat monet prosessuaaliset ratkaisut, joita oikeudenmukainen oikeudenkäynti saattaa edellyttää, ja joiden on katsottava kuuluvan tuomioistuinlaitoksen ulkoisen riippumattomuuden piiriin. Tuorin mukaan neljästä laatutekijöiden ryhmästä tulosohjauksen ja siihen kohdistuvan valvonnan piiriin jäisivät siten pelkästään asiakaspalvelun ja organisaation laatutekijät.²⁵³ Oikeuskansleri on puolestaan katsonut lausunnossaan, että tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden käsittelyaikoja ja tutkittujen asioiden lukumäärien seuraaminen kuuluu tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen ydinalueeseen. Asiantuntemuksella toteutettuna taloudellisiin tekijöihin perustuvat arviot ja laskelmat eivät oikeuskanslerin mukaan vaaranna tuomioistuinten riippumattomuutta. Oikeuskansleri toteaa, että lainkäyttötoiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta on tarpeen seurata ja selvittää myös tuomioistuimien sisäisesti. Oikeuskansleri pitää ongelmallisimpana osa-alueena toiminnan vaikuttavuutta ja tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan ja lainkäyttöpalveluiden laadulliseen arviointiin liittyviä kehittämispyrkimyksiä.²⁵⁴

Käräjäoikeuksien laamannit ovat valtiovarainministeriön tekemässä tarkastuskertomuksessa todenneet, että hovioikeuksien läsnäolo laatutavoitteita määrittäessä on hyväksyttävää. Kuitenkaan muunlaista tulosohjausmenettelyä ei pidetty hyvänä vaihtoehtona.

²⁵³ Tuori 2006, s. 20-21.

²⁵⁴ Nikula 2000, s. 140.

Hovioikeuksien mukanaolo tulosneuvotteluissa nähtiin jopa suurempana vaarana käräjäoikeuksien riippumattomuudelle kuin ministeriön ohjauksessa toimiminen. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, ettei hovioikeuksilla ole asiantuntemusta tulosoajamiseen osallistumista varten ja lisäksi laamannit näkivät tarpeellisena, että tuloneuvottelukumppani olisi taho, joka hankkii ja neuvottelee koko hallinnonalan määrärahat.²⁵⁵

Tuomioistuinlaitoksen laadukas lainkäyttö on entistä tärkeämmässä asemassa, koska tuomioistuinten yhteiskunnallinen merkitys on kasvanut ja muuttunut²⁵⁶. CCJE on suosituksessaan painottanut laadun merkitystä ja suositellut, että oikeudellisen toiminnan laatua ja tehokkuutta olisi tarpeen arvioida säännöllisesti. Suosituksessa on korostettu, että arvioinnin on perustuttava objektiivisiin kriteereihin ja sen tulee olla tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittavaa. Laadunarvioinnista tulisi vastata tuomioistuinten itsenäinen hallintoelin, jotta tuomioistuinten riippumattomuus voitaisiin turvata.²⁵⁷ Myös oikeusministeriön selvityksessä on todettu, että laadun kehittäminen on tarkoituksenmukaisinta suorittaa tuomioistuinten omasta toimesta. Ylemmillä tuomioistuimilla ja oikeusministeriöllä ei tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksesta johtuen voisi olla laadunhallinnassa ohjaavia ja tukevia toimia suurempaa roolia.²⁵⁸ Tuomioistuinten laadun kehittämistä on pyritty edistämään erilaisilla laatuhankkeilla, joita on toteutettu ainakin Rovaniemen, Helsingin ja Itä-Suomen hovioikeuspiireissä. Laatuhankkeilla on pyritty muun muassa kehittämään tuomioistuinten lainkäytön laadullisten tavoitteiden määrittelyä ja arviointia. Laatuhankkeiden tuloksina on syntynyt esimerkiksi suosituksia rangaistusten mittaamiseen. Keskeisenä työvälineenä laatuhankkeissa on toiminut systemaattinen keskustelu, joka on lisännyt yhteydenpitoa ja mahdollistanut keskinäisen vuorovaikutuksen ja parhaiden käytäntöjen vertailun tuomioistuinten kesken. Laatutyön merkittävänä saavutuksena onkin Rovaniemen hovioikeuden laatuhankkeen mukaan aikaansaatu uudenlainen keskustelukulttuuri.²⁵⁹ Laatuhankkeiden ongelmana oikeusministeriön kannalta voidaan nähdä se, ettei yksittäisten laatuhankkeiden pohjalta synny koko tuomioistuinlaitosta koskevia yhteisiä ja yhtenäisiä laatuksiteereitä. Laatuhankkeiden eriytyminen vain oman alueen laatuhankkeiksi ei ole ministeriön kannalta toivotta-

²⁵⁵ VTT 125/2006, s. 33.

²⁵⁶ OM 2009:3, s. 49.

²⁵⁷ CCJE Opinion no. 6 (2004), kohdat 32 ja 34.

²⁵⁸ OM 2009:3, s. 50.

²⁵⁹ Oikarinen et. al. 2013, s. 12.

va kehityssuunta.²⁶⁰ Toisaalta valtakunnallista lainkäytön osapuolten ammatillista keskustelua voi olla vaikeaa luoda ja ylläpitää. Sen vuoksi hovioikeuspiirin laatuhankkeet voivat olla tehokkaampia ja toimivampia tapoja kehittää tuomioistuinten laadullista arviointia.

3.5.5 Tulostavoitteiden toteutumisen arviointi

Tavoitteiden toteutumisen arviointi on tulosohtauksen ja -johtamisen perusta. Samalla arviointi toimii ohjauksen ja kehittämisen apuvälineenä ja toimii päätöksenteon ja tavoiteasettelun pohjana. Arvioinnin avulla voidaan mitata, miten tehokkaasti voimavaroja käytetään ja saadaanko toiminnalla halutut vaikutukset. Yleisesti arviointi tapahtuu jälkikäteen, jossa tarkastellaan toteutunutta tilannetta asetettuihin tavoitteisiin nähden.²⁶¹ Oikeusministeriö saa kuitenkin tuomioistuimilta kuukausittain tietoja ratkaistujen asioiden määrästä ja muista tulossopimuksessa sovituista tavoitteista. Ministeriö pystyy myös reaaliaikaisesti seuraamaan tuomioistuinten käyttämiä määrärahoja.²⁶²

Tuomioistuinten tulosohtaustyöryhmän mietinnössä on kiinnitetty huomiota siihen, että pelkät tunnusluvut eivät välttämättä anna oikeaa kuvaa tarkasteltavan yksikön toiminnan tehokkuudesta. Esimerkiksi henkilöstövoimavaroissa tapahtuneet muutokset, kuten sairaslomat ja uusien henkilöiden kokemattomuus, voivat alentaa ratkaisutehoa. Lisäksi menettely- ja organisaatiouudistukset voivat vaikuttaa alkuvaiheessa ratkaisujen määrää alentavasti.²⁶³ Henkilöstöön liittyvien sisäisten tekijöiden lisäksi myös yksikön sisäisestä toiminnasta riippumattomat tekijät tulisi myös huomioida tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa.²⁶⁴

Tulosohtauksen keskeisenä ongelmana ja haasteena on ollut tulosten arviointi ja mittaaminen luotettavalla tavalla. Eduskunta on painokkaasti vaatinut konkreettisia tavoitteita ja tuloksellisuusraportointia tunnuslukujen avulla. Tunnuslukujen kehittäminen on kuitenkin koettu haastavaksi. Valtiovarainministeriön tulosohtauksen käsikirjassa listataan hyvän tulostittarin ominaisuuksiksi muun muassa se, että mittari kuvaa toiminnan

²⁶⁰ VTT 125/2006, s. 37-38.

²⁶¹ Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 1999, s. 41.

²⁶² Tulostavastuun haaste – selvitys ministeriöiden tulosohtausotteesta 2001, s. 23.

²⁶³ Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 1999, s. 42.

²⁶⁴ Aarnio 2002a, s. 36.

tuotosta ja aikaansaannosta eikä tekemistä. Lisäksi mittarin arvoon pitäisi voida vaikuttaa viraston omin toimenpitein ja mittarin arvoille tulee voida asettaa tavoitteita. Mittarin tulisi myös kuvata todellisia asioita, joita halutaan saavuttaa ja jotka ovat keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta.²⁶⁵

Myös tuomioistuinlaitoksen osalta tulostavoitteiden mittaaminen on nähty ongelmallisena. Tuomioistuinten toiminnan tulosta tai tuottavuutta ei voida mitata ainoastaan vuosittain ratkaistavien asioiden lukumäärällä tai käsittelyajoilla. Tuomioistuinlaitoksen perustehtävänä on kansalaisten oikeusturvasta huolehtiminen, joka edellyttää kaikkien saapuneiden asioiden joutuksen käsittelyn ohella myös ratkaisujen perusteellista harkintaa. Korkein oikeus on katsonut, että määrällisten ja ajallisten tavoitteiden vahvistaminen ei takaa ratkaisujen laatua ja oikeusturvan tasoa vaan se voi pikemminkin vaarantaa mahdollisuuden saavuttaa laadukas ratkaisujen taso ja oikeusturvan toteutuminen.²⁶⁶ Toisaalta oikeuskansleri on antamassaan lausunnossaan katsonut, että yksittäisen tuomioistuimen tulosohjausasiakirjoihin kirjatut yleispiirteiset käsittelyaikoja ja ratkaistavien asioiden lukumäärätietoja koskevat tulostavoitteet eivät vaarantaisi tuomioistuinten riippumattomuutta yksittäisten asioiden ratkaisemisessa. Oikeuskanslerin mukaan keskimääräistä käsittelyaikaa ja ratkaistavien asioiden lukumääriä koskevat tulostavoitetiedot eivät koske tuomioistuimen ratkaisutoiminnan sisältöä, vaan niissä on kysymys tuomioistuimen ratkaisutoiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta kuvaavista ja tuomioistuinten toimintaa yleispiirteisesti ohjaavista tavoiteluvuista.²⁶⁷ Vaikuttavuustavoitteen mittaaminen on koettu suurimmaksi ongelmaksi tuomioistuinten tulosohjausjärjestelmässä. Ongelmana on arvioida mitä tuomioistuimen toiminnan vaikuttavuus on ja mitä sen käsite pitää sisällään. Tuomioistuinten tulosohjaamisessa yhdeksi vaikuttavuustavoitteeksi on asetettu käsittelyaika.²⁶⁸

Tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa tulisi myös huomioda se, että virastojen keskinäisessä vertailussa asiarakenne ja juttujen vaikeusaste ei välttämättä ole samanlainen, mikä asettaa rajoja tunnuslukujen vertailtavuudelle²⁶⁹. Ongelmallisimpana tilanne näkyy käräjäoikeuksien kohdalla, joissa toimintaympäristöt ovat hyvin erilaiset. Suurten ja

²⁶⁵ VM 2/2005, s. 45.

²⁶⁶ KKO 1997, s. 9.

²⁶⁷ Nikula 2000, s. 138.

²⁶⁸ Liljeroos 1999, s. 615.

²⁶⁹ Aarnio 2002a, s. 37.

pienien tuomioistuinten vertailua keskenään ei voida pitää kovinkaan sopivana, sillä saapuvien asioiden määrät, sisältö ja väestöpohja voi olla hyvin erilainen. Tuomioistuinten erilaisuus voi vaikuttaa kansalaisten yhdenvertaisuuteen eri puolilla maata. Tätä eroa on pyritty tasaamaan painotetuilla mittareilla, joissa pyritään huomioimaan tuomioistuinten erilaisuus.²⁷⁰

Tuomioistuinten laadun arviointi määrällisesti on koettu hankalaksi ja tuomioistuinten tulosoajastuuryhman mietinnössä onkin kyseenalaistettu se, ovatko tunnusluvut oikea keino laadun arvioinnissa. Käsittelyaika pystytään mittaamaan ja se soveltuu eräänlaiseksi laadun mittariksi, mutta se ei vielä kerro ratkaisujen sisällöstä. Yhtenä vaikuttavuuden mittarina voidaan käyttää tietoa siitä, miten paljon ratkaisuihin on haettu muutosta ja miten jutut ovat muuttuneet muutoksenhakuasteissa. Työryhmän mietinnössä kuitenkin todetaan, ettei suoraa johtopäätöstä muutoksenhakualttiuden suuruudesta voida tehdä, koska esimerkiksi korkeat oikeudenkäyntikulut voivat vähentää muutoksenhaku merkittävästi.²⁷¹ Myös Liljeroos on todennut, että kyseiseen tunnuslukuun liittyy paljon ongelmia tuomioistuinten riippumattomuuteen nähden, eikä sitä sen vuoksi ole haluttu käyttää tulostavoitteissa²⁷². Kuitenkin oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa yhtenä ehdotuksena on esitetty, että valtion sisäisessä tulosoajauksessa otettaisiin käyttöön hallintotoiminnan kriteerinä hallintopäätösten muutoksenhakualttius ja päätösten pysyvyys tuomioistuimissa. Näin ollen jatkossa hallintopäätösten muutoksenhakualttiutta ja päätösten pysyvyyttä hallintotuomioistuimissa tullaan mahdollisesti seuraamaan. Seurannan avulla voitaisiin edesauttaa hallinnon toimivuutta lainalaisuuden periaatteen mukaisesti. Sen lisäksi olisi mahdollista löytää ne ongelmakohdat, jotka tuottavat oikeudellisia tulkintakysymyksiä ja tätä kautta pyrittäisiin poistamaan olemassa olevia ongelmakohtia.²⁷³

Valtiontalouden tarkastusviraston käräjäoikeuksien tulosoajasta ja tulosoajamista koskevassa tarkastuskertomuksessa on todettu, että tulosoajauksessa käytettyjen taloudellisuus- ja tuottavuusindikaattoreiden käytössä on havaittu puutteita. Mittarit antavat tällä hetkellä ylimalkaisen ja riittämättömän kuvan työmäärästä. Esimerkiksi käräjäoi-

²⁷⁰ VTT 125/2005, s. 124.

²⁷¹ Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimissa 1999, s. 46.

²⁷² Liljeroos 1999, s. 615.

²⁷³ OM 16/2013, s. 17.

keuksien välisessä tehokkuusvertailussa on käytetty painotetun työmäärän perusteella laskettuja taloudellisuus- ja tuottavuuslukuja. Taloudellisuusmittarina on käytetty toimintamenoja yhtä ratkaisua kohden ja tuottavuusmittarina ratkaistujen asioiden lukumäärää henkilötyövuotta kohden. Tarkastuskertomuksen kannanotoissa todetaan, ettei käytettyjä tunnuslukuja taloudellisuuden ja tuottavuuden ohjauksessa voida pitää riittävinä toiminnan kehittämistarpeita ajatellen. Kyseinen suhdelukuanalyysi on rajallinen väline tuloksellisuuden seuraamisessa ja tehokkuusvertailussa eikä sen avulla ole mahdollista tehdä analyysia tehokkuuden erojen ja niiden syistä. Juuri tällaisen tiedon merkitys korostuu voimavarojen rajallisuuden ja toiminnan tehostamispyrkimysten johdosta, mutta myös tulosohjauksen terävöittämispyrkimysten myötä.²⁷⁴

4 TULOSOHJAUKSEN NYKYTILAN ARVIOINTIA TUOMIOISTUINTEN RIIPUMATTOMUUDEN NÄKÖKULMASTA

4.1 Tulosohjauksen valtiosääntöoikeudelliset rajat

Tulosohtausjärjestelmä perustuu tulosvastuuseen, joka tarkoittaa julkista hallintotehtävää tai taloutta hoitavan velvollisuutta pyrkiä aikaansaamaan mahdollisimman paljon suoritteita mahdollisimman pienillä kustannuksilla. Tämän toteutuminen edellyttää toimintaprosessien ja menettelyiden jatkuvaa arviointia ja kehittämistä.²⁷⁵ Tulosohtausjärjestelmää on perusteltu parlamentarismilla, sillä tulosvastuu kytkettiin hallituksen esityksessä hallinnolliseen vastuunalaisuuteen ja tämä puolestaan parlamentaariseen vastuunalaisuuteen²⁷⁶. Tulosohtausjärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen perusta koostuu valtioneuvoston yleistoimivaltaan hallitus- ja hallintoasioissa sekä parlamentarismien periaatteeseen ja PL 68.1 §:n ministeriöille osoittamaan asemaan²⁷⁷. Pykälän mukaan ”kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien tehtävien valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta”. PL 68.1 §:ssä tarkoitettu hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen vastuu ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille²⁷⁸. Valtiosääntöistä pe-

²⁷⁴ VTT 125/2005, s. 116-117.

²⁷⁵ OM 2009:3, s. 46.

²⁷⁶ HE 56/2003 vp, s. 5.

²⁷⁷ OM 2009:3, s. 46.

²⁷⁸ HE 1/1998 vp, s. 118-119.

rustaa valtiontaloutta koskevista asioista täydentää eduskunnan hyväksymä talousarvio. PL 65.1 §:n mukaan valtioneuvostolla on hallitus- ja hallintoasioissa yleistuimivalta. Talousarvion täytäntöönpanon ohjaaminen ja valvonta kuuluvat yleistuimivallan ja parlamentarismin periaatteen sekä PL 68.1 §:n nojalla valtioneuvostolle ja sen ministeriöille. Tulohjausjärjestelmän valtiosääntöoikeudelliset perusteet liittyvät valtioneuvoston yleistuimivaltaan hallitus- ja hallintoasioissa sekä parlamentarismiin ja perustuslain 68.1 §:n ministeriöille osoittamaan asemaan.²⁷⁹

Nämä lähtökohdat eivät kuitenkaan näyttäisi olevan sellaisenaan sovellettavissa tuomioistuinelaitokseen. Tuori korostaa korkeimmalle oikeudelle osoittamassaan lausunnossa²⁸⁰, että tuomioistuinten perustehtävät eivät ole valtiovallan kolmijaossa hallitus- ja hallinto-tehtäviä, eikä riippumattomilla tuomioistuimilla ole näistä tehtävistään hallinnollista vastuunalaisuutta. Perustuslaissa tarkoitettu parlamentarismin periaate ei ulotu tuomiovallan käyttöön. Lainkäyttö ei myöskään kuulu siihen hallintoon, jonka asianmukaisesta toiminnasta kunkin ministeriön on PL 68.1 §:n mukaan vastattava. Näin ollen parlamentarismien periaate ja PL 68.1 §:n ministeriöille osoittama asema ei Tuorin mukaan voi perustaa oikeusministeriölle lainkäyttötoimintaa koskevaa ohjaus- ja valvontavaltaa.²⁸¹

Tuorin mukaan ”valtiosääntöoikeudelliset kiinnekohdat, joita tulohjausjärjestelmälle voidaan osoittaa, perustelevat kantaa, jonka mukaan lain tasoiset säännökset valtioneuvoston alaiseen hallinto-organisaatioon sovellettavasta järjestelmästä eivät ole olleet välttämättömiä”²⁸². Tulohjausjärjestelmästä on voitu säätää talousarvioasetuksella, koska tulohjaus ei PL 80.1 §:n tarkoitettulla tavalla koske yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Valtioneuvoston toimivalta säännellä tulohjausjärjestelmää talousarvion soveltamismääräyksillä perustuu perustuslakivaliokunnan vuonna 1994 tällaisesta normeerausvallasta esittämään kantaan, jonka mukaan ”Valiokunnan käsityksen mukaan asetuksenantovaltaa koskevan sääntelyn uusiminen esityksessä ehdotetulla tavalla ei vaikuta tässä tarkoitettuna kaltaiseen valtioneuvoston norminantovaltaan, jota siten edelleenkin on mahdollista käyttää valtioneuvoston (ministeriön) päätöksin”²⁸³. Lisäksi kan-

²⁷⁹ Tuori 2006, s. 11-12.

²⁸⁰ Asiantuntijaselvitys korkeimmalle oikeudelle eräistä tulohjauksen ja -ohjauksen sekä tuomioistuinten riippumattomuuden suhteeseen liittyvistä kysymyksistä 4.6.2006.

²⁸¹ Tuori 2006, s. 12.

²⁸² Tuori 2006, s. 12.

²⁸³ PeVM 16/1994, s. 3.

ta on esitetty perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa käsiteltäessä lainsäädäntövallan delegoimista koskevaa PL:n 80 §:ää, jossa on todettu, että ”valtioneuvostolla on nykyisin myös talousarvion soveltamismenettelyyn liittyvää norminantovaltaa, jonka käyttämisen ei tavanomaisoikeudellisesti ole katsottu vaativan nimenomaisesti säädettyä valtuutusta. Valtioneuvosto on hallitus- ja hallintoasioita koskevan yleistoimivaltansa nojalla voinut antaa budjetin määrärahanormeja täydentäviä normipäätöksiä”. Tämän lisäksi perusteluissa todettiin, ”ettei asetuksenantovaltaa koskevan sääntelyn uudistaminen ehdotetulla tavalla vaikuta valtioneuvoston tällaiseen norminantovaltaan, jota siten edelleenkin olisi mahdollista käyttää valtioneuvoston tai ministeriön päätöksiin.”²⁸⁴

Valtioneuvoston hallitus- ja hallintoasioita koskevan yleistoimivallan ohella valtioneuvoston ja ministeriöiden talousarvion soveltamiseen ja valmisteluun liittyvää norminantovaltaa perustelee valtionhallinnosta PL 68.1 §:n nojalla noudatettavat ohjaus- ja valvontasuhteet. Tuori pitää kummankin oikeusperustan ulottuvuutta tuomioistuinlaitokseen kyseenalaisena.²⁸⁵

4.2 Tulokulttuurin ja oikeusvaltiokulttuurin välinen jännite

Tämän päivän maailmassa oikeusvaltiosta puhutaan enemmän kuin ennen. Oikeusvaltion periaatteessa on kyse laajemmin vallankäytön ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksesta, eikä ainoastaan muodollisesta periaatteesta. Nykyään oikeusvaltio ilmaisee yleisesti oikeudenmukaisuuden ihannetta modernissa valtiossa, jossa muun muassa valanjaon tasapaino sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ovat olennainen osa oikeusajattelua. Oikeusvaltion yhteiskunnallinen toimivuus on avannut nykyaikana näkökulmaa ymmärtämään, että oikeuden vahvuus on kansalaisyhteiskunnassa, yhteisen arvopohjan vahvistamisessa ja yhteisöllisyydessä.²⁸⁶ Kansalaiset ovat tänä päivänä entistä valvettuneimpia omista oikeuksistaan ja eduistaan. Oikeusturvan toteutuminen on yksi oikeusvaltion tärkeimmistä perusteista, joka on perustuslaissa turvattu ja siten sen järjestäminen ja toteutuminen on valtiota sitova velvoite.

²⁸⁴ HE 1/1998 vp, s.132.

²⁸⁵ Tuori 2006, s. 13.

²⁸⁶ Hallberg 2008, s. 30.

Tuloskulttuuriin siirtymisen myötä julkinen hallinto on pyrkinyt järjestämään talouttaan uudella tavalla yksityisten yritysten malleja mukaillen. Normiohjauksesta on siirrytty talousohjaukseen, johon kuuluu entistä yleispiirteisempi valtion talousarvio ja tuloso-
 jaus tulossopimusmenettelyineen. Tuloso- ja talousohjaus korostaa toiminnan kehysten asettamista, jonka johdosta poliittisilla päättäjillä on aiempaa yleispiirteisempi ohjausvalta hallin-
 toon.²⁸⁷ Tuloskulttuurin myötä virastot ovat saaneet enemmän valtaa päättää toiminnas-
 taan ja taloudestaan, mutta siihen on sisältynyt myös vastuu tuloksista. Kameraalisesta
 kulttuurista poiketen, tuloskulttuurissa varsinainen toiminta ja talous liittyvät kiinteästi
 toisiinsa.²⁸⁸ Tuloso- ja talousohjauksessa keskeisenä ajatuksena on siten kohdistaa verovar-
 tojen perusteella²⁸⁹. Tuloso- ja talousohjauksen tavoitteena on pyrkiä tuottamaan tulosta mahdolli-
 simman pienillä kustannuksilla. Demokraattisessa oikeusvaltiossa tuloso- ja talousohjauksella ta-
 voitettava tehokkuus, tuottavuus ja tuloksellisuus tulee kuitenkin olla alisteinen kansan-
 valtaisen ohjauksen ja valvonnan sekä oikeusturvan tavoitteille. Hallinnon tehokkuutta
 ei voida mitata ainoastaan taloudellisilla kustannuksilla tai tuloksilla. Tuorin mu-
 kaan ”demokraattisessa oikeusvaltiossa hallinto on tehokasta silloin, kun se toteuttaa
 kansanvaltaisesti päätettyjä poliittisia tavoitteita ja toimintaohjelmia ja kun se samalla
 kunnioittaa kansalaisten oikeuksia ja oikeusturvaa”.²⁹⁰

Kun julkisen hallinnon resurssit pienenevät, on sanomattakin selvää, että tuloskulttuurin
 mukaista tehostamista on vietävä nykyistä pidemmälle. Jos tuomioistuinten tuloso- ja talousohjaa-
 minen olisi vain yleisellä tasolla tehokkuuden vaatimista, ei tuloso- ja talousohjaamisessa välttä-
 mättä olisi riippumattomuusongelmaa. Ongelma muodostuukin siitä, miten tehokkuus
 määritellään? Tehokkuutta on vaikea mitata ainoastaan määrällisillä tavoitteilla, vaan
 todellisuudessa tehokkuuden mittaamiseen liittyy aina myös jotain laadullista arviointia.
 Samalla kun tuomioistuinten toiminnalta odotetaan entistä joutuisampaa ja tehokkaam-
 paa oikeusturvaa, niin tuomioistuinten määrärahoja pienennetään nykyisestä. Jo tuomio-
 istuinlaitoksen nykyiselläkin resurssitasolla oikeudenkäynnit viivästyvät ja Suomi on
 saanut EIT:lta useita tuomioita liian pitkistä oikeudenkäynneistä²⁹¹. Oikeusturvan toteu-
 tuminen ja oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentäminen tulee olemaan jatkossa suuri
 haaste tuomioistuinlaitokselle. Tuloso- ja talousohjausta ja erityisesti sen toteutumista on totuttu

²⁸⁷ Syrjänen 1998, s. 310-311.

²⁸⁸ Meklin 2002, s. 13-14.

²⁸⁹ Meklin 2002, s. 41.

²⁹⁰ Tuori 1994, s. 32.

²⁹¹ Ks. esimerkiksi viimeisin Suomea koskeva tuomio *Varjonen v. Suomi* (2014).

mittaamaan pääsääntöisesti matemaattisin tunnusluvuin, mutta kansalaisten oikeusturvalla on hankala asettaa mittareita tai hintaa.

4.3 Tulohjauksen oikeudellinen merkitys tuomioistuimissa

Talousarviolain uudistamisen yhteydessä on tarkasteltu tulohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin soveltuvuutta tuomioistuinlaitokseen. Hallituksen esityksessä²⁹² on tarkasteltu tulohjauksen ja tuomioistuinten riippumattomuuden välistä suhdetta. Vaikka talousarviolakiin tai –asetukseen ei sisälly tuomioistuimia koskevia erityissäännöksiä, hallituksen esityksessä kuitenkin korostetaan, että tulohjausta ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei muutettaisi viranomaisten välistä toimivallanjakoa eikä varsinkaan puututtaisi esimerkiksi tuomioistuinten ja syyttäväviranomaisten perustuslain mukaiseen riippumattomuuteen. Oikeudenhoidossa tulohjauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut tai syyttäjien syyteharkinta eikä tulohjauksessa ole lupa puuttua oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttöön tai syyteharkintaan. Tilinpäätösraportoinnissa ei siten voida arvioida tai seurata esimerkiksi yksittäisen tuomioistuinratkaisun yhteiskunnallista vaikuttavuutta tai laatua. Tulohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin tulee kohdistua valtion varojen käyttöön oikeushallinnon ja oikeudenhoidon tehtävissä. Erityisesti tulohjauksen kohteena voi ja tuleekin olla oikeushallinnon tehtävä luoda puitteet tehokkaasti toimivalle oikeudenhoidolle.²⁹³

Hallituksen esityksessä on myös todettu, että tuomioistuimilla ja syyttäjälaitoksella on hallinnollisia tehtäviä ja vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työnsä johtamisesta ja organisoinnista, jotka kuuluvat riippumattomuuden estämättä tilivelvollisuuden piiriin²⁹⁴. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskevassa selvityksessä kuitenkin todetaan, että tulohjauksen ja lainkäytön sisältöä koskevan ohjauksen suhde on ongelmallinen tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Tulohjauksen toteuttamisessa tuomioistuinten riippumattomuuden on oltava lähtökohtana ohjaamiselle eikä aina ole helppoa erottaa, milloin kyseessä on yleisen lainkäytön

²⁹² HE 56/2003 vp.

²⁹³ HE 56/2003 vp, s. 44.

²⁹⁴ HE 56/2003 vp, s. 43-44.

sisältöä koskevasta ulkoisesta ohjauksesta ja valvonnasta, joka on osattava jättää tulosohjausjärjestelmän ulkopuolelle.²⁹⁵

Tuomioistuinlaitos kuuluu valtion talousarvion ja sitä koskevan lainsäädännön alaisuuteen. Tuomioistuimien määrärahat merkitään talousarviossa oikeusministeriön pääluokkaan. Tuomioistuinlaitos toimii siten valtion budjetista annettujen määrärahojen puitteissa. Tuomioistuinlaitoksen toimintamenot on jaettu valtion talousarviossa kolmeen momenttiin: korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden tuomioistuinten toimintamenoihin.²⁹⁶ Talousarvioissa tai –asetuksessa ei ole tuomioistuimia koskevia erityissäännöksiä vaan oletuksena on, että tuomioistuihin sovelletaan yleisiä säännöksiä samalla tavalla kuin muihin talousarvion piiriin kuuluviin yksiköihin.²⁹⁷ Talousarvioissa edellytettävät tilinpäätös- ja toimintakertomusasiakirjan laadinta on tuomioistuinlaitoksessa hajautettu siten, että laadittavana on kaksi asiakirjaa, joista ensimmäinen koskee yleisiä tuomioistuinlaitoksia ja toinen hallintotuomioistuimia. Yleisiä tuomioistuimia koskevan asiakirjan valmistelee työryhmä, johon kuuluvat korkeimman oikeuden presidentti, hovioikeuksien presidentit, työtuomioistuimen presidentti ja kaksi käräjäoikeuden laamannia. Asianomaiset hovioikeudet kuulevat lisäksi muita laamanneja ennen toimintakertomuksen kirjoittamista. Hallintotuomioistuimia koskevan asiakirjan laativat korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, hallinto-oikeuksien ylituomarit sekä markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden presidentit. Asiakirjat sisältävät katsauksen saavutettuihin tuloksiin sekä ilmi tulleisiin ja odotettavissa oleviin ongelmiin.²⁹⁸ Työryhmät jotka valmistelevat toimintakertomukset, keskustelevat myös tulostavoitteista. Näiden keskustelujen lisäksi oikeusministeriö käy tuloskeskusteluja yksittäisten tuomioistuinten kanssa.²⁹⁹

Oikeuskansleri on oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa todennut, ettei tulosbudjetointi- ja tulosohjausjärjestelmiin kuuluvat suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmät menetelminä horjuta oikeuslaitoksen ja yksittäisten tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta. Kysymys on oikeuskanslerin mukaan kuitenkin yleisellä tasolla olevista tavoite- ja toimenpideasiakirjoista. Oikeuskansleri ei ole pitänyt nykyisiä tulos-

²⁹⁵ OM 2009:3, s. 44.

²⁹⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2014, s. 134.

²⁹⁷ Tuori 2006, s. 5.

²⁹⁸ Tuori 2006, s. 6.

²⁹⁹ Tuori 2006, s. 6.

budjetoinnin- ja tulosohtjauksen suunnittelu-, seuranta- ja raportointiasiakirjoja tai niiden tietosisältöä tuomioistuinten riippumattomuutta vaarantavina.³⁰⁰

Hidén on tuomaripäivillä 27.10.2000 pitämässään puheessa ottanut esille tulosohtjauksen käytännön toteuttamisen ja tuomioistuinten riippumattomuuden ja tulosohtjauksen välisen suhteen. Hidén on korostanut, että mitä vahvemmassa asemassa tulosohtjauksessa on työnjohdolliset näkökulmat, tuomioistuinlaitoksen sisäiset seuranta ja informointi- ja kehittämistoiminnot ja oikeusministeriön ja hallituksen varustaminen taloudelliseen ja hallinnolliseen suunnitteluun tarvittavalla informaatiolla, sitä vähemmän on perusteita sille, että tulosohtjaaminen olisi ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Sen sijaan jos tulosohtjaus painottuu enemmän toimeenpanovallan taholta itse tuomitsemistoimintaan kohdistettaviin tavoitteiden asetteluun ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyviin resurssivaikutuksiin, sitä huonommin Hidén on katsonut tulosohtjauksen soveltuvan yhteen tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Jos tulosohtjausjärjestelmä pitää sisällään ulkopuolelta kohdistuvaa vaikutusta tuomitsemistoiminnan järjestelyyn tai järjestelymahdollisuuksiin, olisi Hidénin mielestä edellytettävä, että ohjausjärjestelyn perusteet osoitetaan laissa.³⁰¹

4.4 Tulosohtjaus tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden näkökulmasta

Perustuslaissa suojataan tuomioistuinten ulkoinen ja sisäinen riippumattomuus. Tuomioistuinten ulkoiseen riippumattomuuteen liittyvien ongelmakohtien vuoksi tuomioistuinten tulosohtjauksen painopiste tulisi olla tuomioistuinlaitoksen sisäisessä ohjauksessa ja valvonnassa. PL 99.2 §:ssä säädetään korkeimpien oikeuksien tehtävästä valvoa lainkäyttöä toimialallaan. Perustuslain säännöstä vastaava säännös on myös korkeimmasta oikeudesta annetun lain (665/2005) 1.2 §:ssä, jonka mukaan korkein oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Lisäksi hovioikeuslain (56/1994) 2.3 § säättää hovioikeuksille velvollisuuden valvoa alempien tuomioistuinten toimintaa. Korkeimmalle oikeudelle tai hovioikeudelle ei ole perustettu tulosohtjausjärjestelmään liittyviä muita tuomioistuimia koskevia erityisiä ohjaus- ja valvontakeinoja, ja siten korkeimman oikeuden toimivaltaa tulee tarkastella PL 99.2 §:n niille säätämän valvontatehtävän kannalta. Tuomioistuinlaitoksen sisäisissä valvontatehtävää toteuttavissa keskusteluissa ei

³⁰⁰ Nikula 2000, s. 139.

³⁰¹ Hidén 2001, s. 67-68.

voida käsitellä lainkäyttöä yksittäisissä asioissa. Sen sijaan Tuorin mukaan sisäinen riippumattomuus ei estäisi käsittelemästä sellaisia yleisiä päätöksiä tai menettelyä koskevia ”laatutekijöitä”, joihin puuttuminen oikeusministeriön ja tuomioistuinten välisissä tuloskeskusteluissa tai oikeusministeriön talousarvioasetuksen 11.2 §:n nojalla asettamissa tavoitteissa ei olisi sopusoinnussa tuomioistuinten ulkoisen riippumattomuuden kanssa.³⁰²

Tulosohjausjärjestelmä painottaa virastojen ja laitosten johdon asemaa³⁰³. Tuomioistuimia johtaa päällikkötuomarit, joilla on vastuu tulosohjauksesta ja sen toteutumisesta. Päällikkötuomareilla on alaisinaan kansliahenkilökunnan ohella tuomioistuinten tuomitsemistoiminnasta vastaavia riippumattomia tuomareita. Kansliahenkilökunnan johtamisessa eivät tule esiin tuomioistuinlaitoksen poikkeusolosuhteet, koska kansliahenkilökuntaa voidaan tulosohjata normaalein oikeuksin ja velvollisuuksin. Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen poikkeusluonne tulee esiin riippumattomien tuomarien johtamisessa.³⁰⁴ Ainoat lain tasoiset erityissäännökset tuomioistuinlaitoksessa sovellettavasta tulosohjausjärjestelmästä koskevat päällikkötuomareiden asemaa. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 11.1 §:n mukaan korkeimman oikeuden toimintaa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa presidentti. Vastaava säännös löytyy hovioikeuslain 3.3 §:stä. Hovioikeusasetuksen (211/1994) 6.1 §:ssä presidentin tehtäviä on täsmennetty siten, että presidentti huolehtii muun muassa tulostavoitteiden toteutumisesta ja lisäksi hän asettaa hovioikeuden ja osastojen tulostavoitteet kuultuaan kaikkia hovioikeuden henkilöstöryhmiä ennen tulostavoitteiden asettamista.

Tuorin mukaan lähtökohdaksi voidaan asettaa, että sisäisen riippumattomuuden vaatimukset eivät ole yhtä korostuneita tietyn tuomioistuimen sisäisissä kuin tuomioistuinten välisissä suhteissa. Sisäinen riippumattomuus rajoittaa kuitenkin myös päällikkötuomarin toimivaltaa puuttua yksittäisten lainkäyttöasioiden ratkaisemiseen.³⁰⁵ Myös oikeuskansleri on lausunnossaan ottanut kantaa päällikkötuomarin toimivaltaoikeuksiin. Oikeuskanslerin mukaan tuomioistuimen päällikkönä toimiva tuomari tai muu päällikköasemassa toimiva tuomari ei saa suoraan eikä välillisesti vaikuttaa tuomioistuimessa vireil-

³⁰² Tuori 2006, s. 24.

³⁰³ Tuori 2006, s. 24.

³⁰⁴ VTT 125/2006, s. 17.

³⁰⁵ Tuori 2006, s. 24.

lä olevan oikeudenkäyntiasian ratkaisun lopputulokseen.³⁰⁶ Tuomioistuimen päällikkötuomarin rooli tulohjausjärjestelmässä on yleisten toimintaedellytysten järjestäminen. Tämän lisäksi päällikkötuomarin on huolehdittava siitä, että tuomioistuimella on sen tehokkaan ja tuloksellisuuden toiminnan kannalta riittävät henkilöstölliset ja muut voimavarat ja sen toimintaedellytykset on muutoinkin turvattu. Oikeuskanslerin mukaan tuomioistuinten päällikkötuomareilla on kuitenkin oltava oikeudellinen perusta ja keinot virastopäällikkönä puuttua tuomioistuimen ratkaisutoiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen sekä valvoa, että tuomioistuimen yhteiset tavoitteet kaikilta osin saavutetaan. Oikeuskanslerin mielestä uuden perustuslain myötä on entistä painokkaammin kiinnitettävä huomiota tuomioistuinten ja niiden hallinnollisen johdon asemaa ja tuomioistuinten toimintaa koskevien säännösten säädöstasoon. Lausunnossaan oikeuskansleri on todennut, että korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien virastopäällikköasemaa ja siihen kuuluvia päätehtäviä koskevat säännökset tulisi nostaa asetuksen tasolta lain tasolle.³⁰⁷

4.5 Tulohjaus tuomioistuinten ulkoisen riippumattomuuden näkökulmasta

Tuomioistuinten ulkoiseen riippumattomuuteen liittyvät kysymykset kohdistuvat tuomioistuinten ja oikeusministeriön välisiin suhteisiin. Oikeusministeriö vahvistaa talousarvioasetuksen 11.2 §:n mukaisesti tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Oikeusministeriö käy tuloneuvottelut yksittäisten tuomioistuinten kanssa, jonka seurauksena allekirjoitetaan tulossopimukset. Tuomioistuinten tulee myös toimittaa oikeusministeriölle talousarviolain 21 §:ssä tarkoitetut tilinpäätöskertomukset toimintakertomuksineen. Talousarvioasetuksen 66i §:ssä vaadittu kannanotto on oikeusministeriön tehtävänä, jossa muun muassa lausutaan asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta.³⁰⁸

Tulohjauksessa käytetty ilmaisu tulostavoitteet viittaa Tuorin mukaan siihen, että ohjaus ei olisi luonteeltaan oikeudellisesti velvoittamatonta. Eduskunnan hyväksymässä talousarviossa tavoitteet kuitenkin ilmaistaan pääluokkien, lukujen ja momenttien pe-

³⁰⁶ Nikula 2000, s. 136.

³⁰⁷ Nikula 2000, s. 137.

³⁰⁸ Tuori 2006, s. 16-17.

rustelujen selvitysosassa, joka ei ole tarkoitettu oikeudellisesti sitovaksi.³⁰⁹ Hallituksen esityksessä on todettu, ettei tulossopimus ole sopimusoikeudellinen sopimus tai hallintolain tarkoittama hallintosopimus. Tulossopimusten onkin todettu olevan lähinnä kahden viraston ja laitoksen johdon yhteistä tahtoa ilmentävä suunnitteluasiakirja, jonka pohjalta ministeriö hyväksyy tulostavoitteet³¹⁰. Tulosohjaus on kuitenkin osa talousarviolla ja erityismenoarviolla toteutettavaa määrärahaohjausta ja määrärahaohjauksessa on myös oikeudellisesti sitovia piirteitä. Tulosohjausta ei voida Tuorin mukaan luokitella oikeudellisesti sitomattomaksi.³¹¹

Hallituksen esitys antaa ymmärtää, että tuomioistuinten ulkoinen riippumattomuus rajoittaisi ainoastaan toimivaltaa puuttua tuomiovallan käyttöön yksittäisissä asioissa³¹². Hallituksen esityksen perusteluista voidaan nostaa esiin se, että ”oikeudenhoidossa tulosohjauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut tai syyttäjien syyteharkinta eikä tulosohjauksessa ole lupa puuttua oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttöön tai syyteharkintaan. Tilinpäätösraportoinnissa ei siten myöskään ryhdyttäisi arvioimaan tai seuraamaan esimerkiksi yksittäisen tuomioistuinratkaisun yhteiskunnallista vaikuttavuutta tai laatua”.³¹³ Näin ollen kiellettyä olisi ainoastaan tuomioistuimiin kohdistuva välitön ohjaus, joka koskee yksittäisiä asioita³¹⁴.

Tuorin mukaan voidaan pitää riidattomana, että tuomioistuinten perustuslailliseen asemaan kuuluva sisällöllinen riippumattomuus estää yksittäisiä lainkäyttöasioita koskevan välittömän ulkoisen ohjauksen. Lisäksi hän on katsonut, että tuomioistuinten ulkoisen riippumattomuuden vaikutusten arvioimiseksi ei kuitenkaan riitä rajoittua vain tähän riippumattomuuden ydinalueeseen. Tuori pitää selvänä, että sisällöllinen riippumattomuus sulkee paitsi yksittäistapauksellisen myös yleisen lainkäytön sisältöä koskevan ulkoisen ohjauksen ja valvonnan tulosohjausjärjestelmän ulkopuolelle. Ainoastaan lain säädännöllä olisi mahdollista yleisesti ohjata oikeudellisesti sitovaa lainkäyttöä. Tuomioistuinten ulkoisen riippumattomuuden kanssa olisi ristiriidassa tilanne, jossa tuomioistuinten resurssiohjauksen yhteydessä pyrittäisiin vaikuttamaan siihen, miten tuo-

³⁰⁹ Tuori 2006, s. 17.

³¹⁰ HE 56/2003 vp, s. 15.

³¹¹ Tuori 2006, s. 17-18.

³¹² Tuori 2006, s. 18.

³¹³ HE 56/2003 vp, s. 44.

³¹⁴ Tuori 2006, s. 18.

mioistuimet tulkitsevat ja soveltavat lainsäädäntöä. Tuorin mukaan tuomioistuimille tulosohjausjärjestelmässä asetettava tilivelvollisuus tulkintalinjastaan ei olisi sopusoinnussa ulkoisen riippumattomuuden kanssa.³¹⁵

4.6 Oikeusministeriö tulosohjaajana

Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen vuorovaikutus tuomioistuinten hallintoa koskevista asioista perustuu valtioneuvostolain (175/2003) 1 §:n nojalla annetun valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 14 §:ään, jonka mukaan tuomioistuinlaitos kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Oikeuskanslerin mukaan kysymys ei ole ministeriön ja tuomioistuinten välisestä hallintohierarkkisesta suhteesta ja siihen kuuluvasta ylemmän viranomaisen alempaan kohdistamasta valvonnasta vaan kysymys on valtionhallinnon kolmijakoon kuuluvasta perusjärjestelystä, jonka mukaan kaikkia valtionhallinnon asioita varten on olemassa lainsäädännössä osoitettu asioiden hallinnollisesta hoitamisesta vastuussa oleva hallintoviranomainen.³¹⁶

Oikeusministeriön työjärjestyksen (110/2012) 4-6 §:issä säädetään oikeusministeriön hallinnonalan tulosohjauksesta. Työjärjestyksen 4 §:ssä säädetään talousarvioesityksen tulostavoitteista, jonka mukaan ”oikeusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen valmistelemisesta säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja valtion talousarviosta annetussa asetuksessa sekä määrätään tarkemmin kirjanpitoyksikön taloussäännöksä. Ministeri hyväksyy ehdotuksen talousarvioesitykseen sisältyviksi tulostavoitteiksi”. Työjärjestyksen 5 §:n mukaan ”ministeriön osastojen ja erillisyyksiköiden sekä hallinnonalan virastojen ohjauksessa noudatetaan tulosohjausta. Tulosohjausta johtaa ministeri kansliapäällikön, osastopäälliköiden sekä hallinto-, talous- ja tietohallintoyksikön avustamana”. Tulosohjausmenettelystä säädetään työjärjestyksen 6 §:ssä, jonka mukaan ministeriön osastojen ja erillisyyksiköiden sekä ministeriön ohjaamien virastojen kanssa käytävien tulosneuvottelujen tavoitteista päättää ministeri. Osastojen ja erillisyyksiköiden tulostavoitteista sovitaan kansliapäällikön sekä osastojen ja erillisyyksiköiden välisissä neuvotteluissa. Ministeriön ohjaamien virastojen tulostavoitteista sovitaan osastojen ja virastojen välisissä neuvotteluissa. Neuvotteluihin perustuvat osastojen ja erillisyyksiköiden sekä ministeriön ohjaamien virastojen tulostavoitteet vahvistaa ministeri. Vahvistet-

³¹⁵ Tuori 2006, s. 19.

³¹⁶ Nikula 2000, s. 139.

tujen tulostavoitteiden julkaisemisesta säädetään erikseen. Esimiesten tulee huolehtia siitä, että vahvistetut tulostavoitteet saavutetaan. Työjärjestyksen 18 §:ssä on määritelty oikeushallinto-osaston hallinnonalaa koskevat tehtävät, joissa säädetään, että oikeushallinto osasto huolehtii mm. tuomioistuimia koskevasta tulosohtausohjauksesta.

Oikeusministeriössä tulosohtauksen keskeisenä ongelmana on ollut se, että tavoitteiden saavuttamista ei ole arvioitu ja analysoitu riittävästi, jonka vuoksi tavoitteet ovat jääneet epäselviksi ja niiden saavuttamisen arviointi on ollut puutteellista. Oikeusministeriön hallinnonalan rakenteellisista erityispiirteistä johtuen talousarviolainsäädännön tavoitteiden toteutuminen edellyttää erityisratkaisuja erityisesti tuomioistuimissa.³¹⁷ Oikeusministeriö eroaa muista valtioneuvoston ministeriöistä sillä, että sen toimialalla on valtiovalan kaikkiin kolmeen pilariin kuuluvia sektoreita.³¹⁸ Oikeusministeriön tulosohtauskenttä on todella laaja verrattuna muihin ministeriöihin. Tämä vaikuttaa luonnollisesti myös tulosohtauksen toteuttamistapaan ja käytännön järjestelyihin, jonka johdosta esimerkiksi tulossopimuksessa käsiteltäviä asioita on standardoitu.

Valtion talousarviossa ainoastaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden määrärahat ovat omilla momenteilla. Koko muu tuomioistuinlaitos on budjettoitu yhdelle momentille, josta oikeusministeriön on jaettava rahat yksittäisille tuomioistuimille.³¹⁹ Yhteinen tuomioistuinmomentti voidaan nähdä yhtenä ongelmallisena kohtana, sillä oikeusministeriöllä on laajat valtuudet myöntää määrärahoja oikeusturvan erilaisiin tarpeisiin ja näin ollen määrärahojen kohdistaminen yksittäisille tuomioistuimille on viime kädessä oikeusministeriön virkamiesten päätettävissä. Ongelman voidaan nähdä korostuvan kun tuomioistuinten taloudelliset resurssit kaventuvat. Yksittäisen ison asian tai ruuhkan purkaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa tuomioistuimelle myönnettyt resurssit eivät riitä asioiden käsittelyyn. Kun oikeusministeriöllä on suora ote eduskunnan myöntämään lisämäärärahoitukseen, jota ei voida kohdistaa suoraan tietyn asian käsittelyyn, on tilanne ongelmallinen eikä sen voida katsoa olevan linjassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa.³²⁰ Oikeusvaltiossa voidaan kuitenkin pitää tärkeänä periaatteena sitä, että tuomioistuimet eivät ole tuomitsemistoiminnassaan po-

³¹⁷ VM 2/2005, s. 21.

³¹⁸ Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto käyttää toiminnassaan lainsäädäntövaltaa, riippumattomat tuomioistuimet tuomiovaltaa sekä vankeinhoito ja ulosotto toimeenpanovaltaa.

³¹⁹ Tulossuutuun haaste – selvitys ministeriöiden tulosohtausotteesta 2001, s. 21.

³²⁰ Koskelo 2014, s. 299.

liittisen ohjauksen tai kontrollin alaisuudessa³²¹. Eurooppalaisten tuomareiden neuvoa antava neuvosto CCJE onkin suosituksessaan todennut, että vaikka tuomioistuinten rahoitus olisi osa valtion talousarviota, ei sen pitäisi riippua poliittisten tai taloudellisten tilanteiden vaihteluista. Tuomioistuinten riippumattomuus tulee huomioida kun päätetään valtion määrärahojen jakautumisesta tuomioistuimille. Parlamentin tulisi tuomioistuinlaitoksen määrärahoista päättäessään ottaa huomioon myös tuomioistuinlaitoksen oma näkemys asiassa. CCJE:n mukaan tuomioistuimet voivat olla itsenäisiä ainoastaan mikäli niiden rahoitus tulee erillisestä budjetista ja mikäli niitä valvoo toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta riippumaton elin.³²² Myös Lord Justice Thomas on laatimassaan vertailuraportissa ”Councils for the Judiciary – Preliminary Report: States without a High Council” tuonut esiin saman kannan. Lisäksi raportissa on tuotu esille, että oikeusministeriö voi pyrkiä hyödyntämään asemaansa vaikuttamalla tuomioistuihin vähentämällä sen taloudellisia edellytyksiä, joka on ristiriidassa vallanjako-opin kanssa.³²³ Tuomioistuinten lainkäyttötoiminta ja hallinto on periaatteessa mahdollista erottaa toisistaan, mutta eron tekeminen ei ole koskaan yksiselitteistä ja selkeää. Tämä pitäisi ottaa huomioon päätettäessä siitä, voiko tuomioistuinhallinnosta vastata toimeenpanovalan edustaja.³²⁴

Oikeusministeriön toimintastrategia vuosille 2011-2016 selvityksessä on todettu, että tuomioistuinsektori verottaa paljon ministeriön resursseja. Selvityksen mukaan olisi tarvetta löytää riittävä yhteisymmärrys tuomioistuinhallinnon ja lainkäytön riippumattomuuden suhteeseen. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistaminen on nähty myös oikeusministeriön toimesta mahdollisuutena vähentää nykyiseen tulosohtausjärjestelmään liittyviä periaatteellisia ongelmia.³²⁵ Myös tuomioistuimet 2000-luvulle -selvityksessä on nostettu esiin kysymys oikeusministeriön roolista. Selvityksessä onkin pidetty ongelmallisena tuomioistuinten hallinnoinnin ja toimeenpanovallan välistä suhdetta. Selvityksessä on todettu, että tuomioistuinten toiminnallinen ohjaus kaipaisi keskustelua ja selkiinnyttäviä toimenpiteitä.³²⁶ Tuomioistuinten oman keskusviranomaisen perustaminen voisi muodollisesti vahvistaa tuomioistuinlaitoksen riippumatonta asemaa

³²¹ KM 2003:3, s. 454.

³²² CCJE Opinion no 10(2007), kohdat 73-75.

³²³ CCJE Councils for the Judiciary 2007, s. 5, kohta 16 ja s. 7, kohta 17.

³²⁴ CCJE Councils for the Judiciary 2007, s. 17, kohta 40a.

³²⁵ OM 82/2010, s. 20.

³²⁶ Tuomioistuimet 2000-luvulle 1998, s. 41.

poliittisesta ohjauksesta ja korostaisi tuomioistuimen asemaa itsenäisenä instituutiona³²⁷. Tuomioistuinviraston tärkein merkitys tulosohtauksen ja resurssien jakamisen kannalta olisi siinä, että tuomioistuimet eivät enää kilpailisi keskenään resursseista, joita toimeenpanovalta niille jakaa. Tuomioistuinvirasto toimisi osana tuomioistuinlaitosta ja neuvottelisi tuomioistuinlaitoksen resursseista oikeusministeriön kanssa tai esittäisi määrärahatarpeensa suoraan eduskunnalle, jolloin ainakin tuomioistuinlaitoksen ulkoiseen riippumattomuuteen liittyvät ongelmat voitaisiin välttää³²⁸.

Ministeriöiden tulosohtauksen terävöittämisen yhteydessä ministeriön roolia tulosohtajana on haluttu entisestään vahventaa, jolloin yksittäiseltä virastolta voidaan vaatia entistä selkeämpiä ja nykyistä tarkemmin määriteltyjä toiminnallisia tuloksia. Ongelmallisenä voidaan nähdä tilanne, jossa oikeusministeriöstä johdettu keskushallinto ja tuomioistuinlaitoksen toiminnan ohjailu painottuu entistä enemmän poliittisten tavoitteiden määrittelyyn ja poliittisen tason strategiatyöhön.³²⁹

³²⁷ VTT 125/2006, s. 34.

³²⁸ Sekä tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä että tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskevassa selvityksessä on todettu, että tuomioistuinlaitoksen ja eduskunnan välistä yhteyttä tulisi vahvistaa, jonka johdosta on esitetty harkittavaksi menettelyä, jossa tuomioistuinlaitoksella olisi suora määrärahojen esittämisoikeus eduskunnalle ohi valtioneuvoston. Ks. tarkemmin KM 2003:3, s. 497 ja OM 2009:3, s. 90.

³²⁹ KM 2003:3, s. 488.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu tulosohjauksen ja tuomioistuinten riippumattomuuden välistä suhdetta. Tuomioistuinlaitos on ollut tulosohjauksen piirissä 1990-luvun puolivälistä lähtien. Tulosohjauksen käyttöönotto ja sen kehittäminen on ollut pitkä kehitysprosessi, joka on edelleen keskeneräinen ja hakee julkisella sektorilla edelleen linjojaan. Viimeisimpinä kehittämiskohteina voidaan pitää talousarviolainsäädännön uudistamista ja tulosohjauksen terävöittämissä, jotka toteutettiin vuonna 2004. Lainsäädäntöuudistuksen jälkeen muun muassa oikeusministeriössä on asetettu useita työryhmiä miettimään tuomioistuinlaitoksen toiminnan kehittämistä ja sitä, miten oikeusturva voidaan jatkossa turvata kun toimintoja tehostetaan. Työryhmissä on pohdittu erityisesti tulosohjaamista ja sitä, miten tulosohjaamista voitaisiin jatkossa kehittää huomioiden tuomioistuinten riippumattomuus. Kehittämissuunta valtionhallinnossa on ollut selvästi tulosohjaamisen terävöittämisessä, jossa ministeriöiden asemaa tulosohjaajana on haluttu vahvistaa. Mielestäni oikeusministeriön tulosohjausotteen laajentaminen voidaan nähdä ongelmallisena, sillä nykyistä pidemmälle menevä tulosohjaaminen ja tuomioistuinten toiminnan laadun mittaaminen ja arviointi voi loukata tuomioistuinten riippumatonta asemaa oikeusvaltiossa.

Tutkimuksessa esille nousseiden pohdintojen myötä riippumattomuuden ydinsisällöksi näyttäisi jäävän yhtäältä se, että yksittäisten asioiden ratkaisemiseen ei puututa ja toisaalta se, että tuomioistuinlaitokselle tarjotaan resurssit, joilla se pysyy toimintakykyisenä. Tämän ei pitäisi tapahtua siten, että yksittäiset tuomioistuimet joutuvat pyytämään eduskunnalta lisärahoitusta asioidensa käsittelyyn.

Taloudellisten resurssien vähentyessä, tuomioistuinten on löydettävä keinoja tehostaa toimintaansa ja pyrkiä kiinnittämään huomiota entistä enemmän esimerkiksi ratkaisujen laatuun, mutta kehittäminen pitäisi tapahtua tuomioistuinten ja tuomareiden johtamana eikä tuomioistuinlaitoksen nykyisen keskushallintoviranomaisen, oikeusministeriön, toimesta. Esimerkiksi hovioikeuksissa vireillä olevat laatuhankeet voidaan nähdä lähtökohtaisesti hyvänä tapana kehittää tuomioistuinten ratkaisujen laatua, mutta paikalliset laatuhankeet voidaan myös nähdä kansalaisten tasapuolisen kohtelun kannalta ongel-

mallisina, sillä laadullisten tavoitteiden kehittäminen tulisi tapahtua koko maan kattavina hankkeina.

Tulosohjaamisen myötä riippumattomien tuomioistuinten ja poliittisesti johdetun oikeusministeriön välinen jännite on tullut entistä selkeämmin esille ja se on herättänyt julkista keskustelua tuomioistuinten hallinnon järjestämisestä. Nykyisen oikeusministeriöstä johdetun tuomioistuinhallinnon sijaan on ehdotettu erillisen tuomioistuinviraston perustamisesta, joka vahvistaisi tuomioistuinten riippumattomuutta ja korostaisi tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellista asemaa tuomiovallan käyttäjänä. Tuomioistuinviraston perustamisella voitaisiin välttää esimerkiksi tuomioistuinten tulosohjauksen ja ulkoisen riippumattomuuden välinen jännite, kun tuomioistuimet eivät kilpailisi keskenään määrärahoista, joita toimeenpanovalta jakaa. Kansainvälisesti tarkasteltuna tuomiovallan ja toimeenpanovallan välinen suhde ja tulosohjaaminen on ratkaistu useassa maassa eri tavalla kuin Suomessa. Esimerkiksi pohjoismaissa tuomioistuinlaitoksen keskushallinto on eriytetty oikeusministeriöistä, jolloin tuomioistuimilla on oma riippumaton keskushallintoviranomainen.

Perustuslain tasolla säädetty oikeusturvan toteuttaminen on tuomioistuinten pääasiallinen tehtävä. Tuomioistuinten riippumattomuuden takaaminen on tärkeää erityisesti kansalaisten oikeusturvan toteutumisen vuoksi. Valtiovallan kolmijako-oppi ja tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteet on kirjattu Suomen perustuslakiin, mutta tutkimuksen perusteella voidaan havaita, että käytännössä tuomioistuinten erityistä asemaa ei ole huomioitu ehkä niin hyvin kuin olisi syytä. Esimerkiksi talousarviolainsäädännössä tuomioistuinten erityistä asemaa ei ole millään tavalla huomioitu, vaan tuomioistuimia käsitellään virastoina muiden joukossa. Korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskeloa lainatakseni, tuomioistuimet eivät ole oikeusministeriön palveluntuottajia eikä tuomioistuinten voida katsoa olevan osa hallintoa. Tuomioistuinten tehtävät pohjautuvat suoraan perustuslakiin ja tuomioistuinten lainkäyttöä ohjaa laki eikä hallinto.³³⁰ Tuomioistuinten ulkopuolelta tapahtuva ohjaus voi siten tapahtua ainoastaan lainsäädäntöä muuttamalla tai eduskunnan budjettivallan kautta. Tulosohjaamisesta ei kuitenkaan tällä hetkellä ole laintasoista sääntelyä, vaan tulosohjaaminen perustuu käytännössä talousarvioasetukseen ja valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöi-

³³⁰ Koskelo 2006a.

den omille hallinnonaloilleen antamista määräyksistä ja ohjeistuksista. Voidaankin siis kysyä mihin tuomioistuinten tulosohtaus perustuu, kun siitä ei ole säädetty lain tasolla? Myös Tuori on nähnyt lainsäädännön puutteen valtiosääntöoikeudellisena ongelmana³³¹.

Tuomioistuinten riippumattomuuden ja tulosohtauksen välisen suhteen voidaan katsoa olevan joustava. Tuomioistuinlaitosta ei voida sen valtiosääntöoikeudellisen aseman vuoksi rinnastaa muuhun valtionhallintoon, mutta toisaalta siltä voidaan kuitenkin odottaa tuloksellista ja tehokasta toimintaa. Tulosohtauksen myötä tuomioistuimille on annettu enemmän vaikutusvaltaa siihen, miten osoitettuja määrärahoja voidaan käyttää. Tämän voidaan katsoa edistävän tuomioistuinten sisäistä kehittämistä. Tulosohtaus on varmasti antanut myös sysäyksen sille, että tuomioistuinten toiminnan tehostamista ja kehittämistä on alettu pohtimaan myös tuomioistuinlaitoksen sisällä. Tuomioistuinten tulosohtaus voidaan nähdä tehokkaana tapana tehostaa tuomioistuinten toimintaa, mutta se täytyy tehdä erityistä varovaisuutta noudattaen ja tuomioistuinten riippumattomuusvaatimus huomioiden.

Tulosohtauksen kehittämisessä tulisi jatkossa kaikin tavoin varmistaa, että tulosohtauskäytännöt ovat sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Tärkeänä tulosohtauksen kehittämisessä on nähty tuomioistuinlaitoksen oma rooli tulosohtauskäytäntöjen kehittämisessä. Tulosohtauksen kehittämisessä on tuotu esille myös ylempien oikeusasteiden mukaan tuleminen tulosohtaukseen, mutta tulosohtauksen laajentaminen oikeusasteiden välillä voidaan nähdä ongelmallisena tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.

Tutkimuksessa on noussut myös esille seikkoja, jonka perusteella voidaan todeta, että toimeenpanovallalla on mahdollisuus vaikuttaa tuomioistuinten toimintaan tavalla, joka ei ole sopusoinnussa perustuslaissa turvattu riippumattomuuden kanssa. Ensinnäkin tämä näkyy tulostavoitteiden asettamisessa, jossa oikeusministeriö tulosohtajana määrittää oikeusturvan tason. Vaikka tulostavoitteiden asettaminen ei näy suoraan yksittäisen ratkaisun lopputuloksessa, on toimeenpanovaltaa käyttävällä oikeusministeriöllä välillinen mahdollisuus vaikuttaa yksittäiseen ratkaisuun. Toisekseen ongelma näkyy tuomioistuinten määrärahojen jakamisessa, joka tapahtuu oikeusministeriön toimesta.

³³¹ Tuori 2006, s. 15.

Tässäkin tapauksessa oikeusministeriölle jää välillinen mahdollisuus puuttua tuomioistuinlaitoksen tai yksittäisen tuomioistuimen ratkaisutoiminnan sisältöön. Määrärahoja supistamalla voidaan esimerkiksi pakottaa henkilöstövähennyksiin ja tätä kautta hidastaa tiettyjen ei-toivottujen asioiden käsittelyä. Tämä riippumattomuusongelma korjautuisi itsenäisellä tuomioistuinvirastolla, joka olisi jo osa tuomioistuinlaitosta.

Tulostavoitteiden toteutumisen arviointi ja mittaaminen on nähty yleisesti ongelmalliseksi, sillä toimivien mittareiden aikaansaaminen on koettu haasteelliseksi. Erityisesti tuomioistuinten tulostavoitteiden toteutumisessa ongelmallisena kysymyksenä voidaan nostaa esiin se, miten määrälliset ja ajalliset tavoitteet vaikuttavat ratkaisujen laatuun. Jos tuomareiden on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota ratkaistujen asioiden määrään ja niiden ratkaisuaikaan, voidaan mielestäni kysyä miten paljon se näkyy yksittäisten asioiden ratkaisun laadussa? Mittausjärjestelmien luotettavuus tulee jatkossa korostumaan entisestään kun taloudellisia resursseja pienennetään tuomioistuinlaitoksessa ja yleisesti julkisella sektorilla. Näin ollen voidaan pitää tärkeänä, että tuomioistuinten tulosoajamisessa käytettäviä mittausjärjestelmiä ja mittareita tulisi kehittää, sillä tällä hetkellä niillä voidaan vain rajallisesti seurata tuloksellisuutta. Luotettavat mittarit takaisivat myös nykyistä paremmin määrärahojen jakautumisen oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti tuomioistuimille.

Julkisen sektorin resurssien vähentyessä tuomioistuinten on tehostettava toimintaansa, jotta tuomioistuimet pystyvät jatkossakin turvaamaan perustuslaissa taatun oikeusturvan toteutumisen. Miten paljon tuomioistuinten toimintaa kuitenkin voidaan jatkossa entisestään tehostaa ilman, että kansalaisten oikeusturvan taso kärsii? Tuomioistuinten tuloksellisuus ei kuitenkaan saisi olla kiinni määrärahojen suuruudesta. Oikeuspoliittinen keskustelu on viime vuodet keskittynyt siihen, miten tuomioistuinlaitoksen toiminta ja oikeusturvan toteuttaminen voidaan ylläpitää mahdollisimman pienin resurssein. Tuomioistuinlaitoksen määrärahojen suuruus valtion talousarviosta on vuonna 2014 noin 0,7 prosenttia.³³² Tuomioistuinlaitoksen osuus valtion talousarviosta on varsin pieni. Tuomioistuinlaitokseen kohdistuvat säästöt ovat valtiontaloudessa siis varsin pieniä, mutta tuomioistuinlaitoksen toiminnassa vähennyksillä on merkittävä vaikutus tuomioistuinten toimintaan. Tuomioistuinlaitoksen resursseista noin 80 prosenttia koostuu

³³² Vuoden 2014 valtion talousarvioesityksessä tuomioistuimille ja oikeusavulle on budjetoitu noin 364 miljoonaa euroa. Ks. tarkemmin hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2014.

henkilöstömenoista, jolloin resurssien vähentyminen tulee väistämättä näkymään henkilöstövähennyksinä. Millä julkinen sektori kilpailee jatkossa ammattitaitoisesta henkilökunnasta, jos säästöt pakottavat henkilökuntaa venymään kohtuuttomasti? Resurssien vähentyessä myös tulostavoitteet tulevat jatkossa koventumaan ja tuomioistuimilta tullaan odottamaan entistä tehokkaampaa toimintaa ja tuloksia. Toisaalta on ymmärrettävää, että myös tuomioistuinlaitoksen on osallistuttava julkisen toiminnan tehostamiseen ja valtiontalouden säästöihin, mutta tämän ei pitäisi tapahtua kansalaisten oikeusturvan laadun kustannuksella.

Määrärahojen vähentämisen sijasta tulisi keskittyä uudistamaan tuomioistuinlaitoksen rakenteita ja panostaa tuomioistuinten ratkaisujen laatuun. Lopulta oikeusturvan toteutumisessa on kuitenkin kyse myös siitä, minkä hinnan valtio on valmis maksamaan oikeusturvan toteutumisesta. Mielestäni Euroopan komission raportissa on hyvin kiteytetty ajatus siitä, että tuomioistuinten toiminta on taloudellisesta tilanteesta huolimatta turvattu. Raportissa todetaan, että ”Even in times of crisis, the proper functioning and the independence of the Judiciary must not be endangered”³³³.

Jatkotutkimuksena olisi mielenkiintoista selvittää sitä, miten esimerkiksi pohjoismaissa toimivat tuomioistuinten itsenäiset keskushallintoviranomaiset ovat toimineet ja miten se on vaikuttanut tuomioistuinten tulosohtjaamiseen. Tutkimus olisi mielenkiintoista tehdä oikeusvertailevana tutkimuksena Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä. Suomessa toimivien ja tehokkaiden tulostittareiden kehittäminen on koettu varsin haasteelliseksi, joten olisi arvokasta myös selvittää minkälaisia tulostavoitteita ja –mittareita muissa pohjoismaissa on kehitetty ja miten ne ovat toimineet. Olisi myös kiinnostavaa selvittää minkälaisia taloudellisia näkökulmia erillisen keskushallintoviranomaisen perustamisella ja sen ylläpidolla on.

³³³ CDL-AD (2010) 004, s. 11.